LE RAPPORT DU
CONSEIL DU
PREMIER MINISTRE

Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale

Résumé du rapport

92-07246/

RÉSUMÉ DU RAPPORT

INTRODUCTION

Le Conseil du premier ministre a été établi par le gouvernement de l'Ontario en 1986. Il avait pour mandat de mener l'Ontario à l'avant-plan du leadership économique et de l'innovation technologique. Présidé par le premier ministre David Peterson, le Conseil est composé de représentants de tous les secteurs de l'économie : les entreprises, les syndicats, le gouvernement et le milieu de l'enseignement.

Le premier rapport du Conseil, publié en 1988, traitait des problèmes et des défis qu'aurait à assumer l'économie de l'Ontario pour prendre sa place dans la mondialisation des marchés. Le Conseil recommandait une série de mesures conçues pour aider l'industrie de l'Ontario à devenir concurrentielle en créant ses propres produits à valeur ajoutée et en les vendant partout dans le monde.

Le premier rapport mettait l'accent sur la restructuration industrielle, processus par lequel les vieilles industries se transforment et de nouvelles industries voient le jour. Cependant, les nouvelles technologies, les nouveaux produits et les nouvelles industries ne constituent qu'un élément de l'équation. L'autre élément ce sont les gens, et les compétences dont ils ont besoin pour gagner leur vie au XXI^{e} siècle. Le deuxième rapport du Conseil, intitulé *Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale*, examine des moyens d'amener l'industrie, les éducateurs, les syndicats et les gouvernements à se concerter pour veiller à ce que les travailleurs de demain soient munis des compétences dont ils auront besoin pour être concurrentiels, s'adapter et avoir une vie professionnelle satisfaisante.

Le présent document est une version abrégée du rapport du Conseil sur l'éducation, la formation et l'adaptation des travailleurs. On peut se procurer un exemplaire du rapport complet en s'adressant au secrétariat du Conseil du premier ministre.

LA QUESTION DES COMPÉTENCES

ADAPTER LES TRAVAILLEURS AUX INDUSTRIES DE DEMAIN

Le premier rapport du Conseil, intitulé *Concurrencer dans la nouvelle économie globale*, contenait une série de recommandations visant à favoriser un changement spectaculaire de l'économie de l'Ontario. Selon le Conseil, le meilleur moyen d'assurer la prospérité économique était de se détacher des industries à faible valeur ajoutée et à faibles salaires qui ajoutent peu aux biens qu'elles produisent.

Par exemple, les usines de pâte à papier, au lieu de produire uniquement du papier journal, devraient combler des créneaux tels que la fabrication de papiers spéciaux. Les fabricants de pièces d'automobiles devraient se livrer à des activités de pointe comme l'usinage de précision et l'assemblage automatisé plutôt que de fabriquer des produits à faible valeur ajoutée qui rapportent peu aux salariés, comme les faisceaux de câbles.

Il n'est pas surprenant de constater que ce processus de restructuration est déjà en cours dans de nombreuses entreprises du secteur manufacturier et de celui des services. L'arrivée massive de nouvelles technologies informatiques et la mondialisation de plus en plus importante du commerce nous laissent très peu de choix. Soit que nous travaillons de façon plus intelligente pour être concurrentiels dans une économie de plus en plus mondiale, soit que nous subissions une érosion constante du haut niveau de vie que la plupart des Canadiens tiennent pour acquis.

Lorsqu'il a rédigé son premier rapport, le Conseil du premier ministre s'est aperçu que les aspects humains du processus de restructuration étaient au moins aussi importants que les facteurs technologiques ou opérationnels. Pour tirer leur épingle du jeu, les industries doivent compter sur des travailleurs intelligents qui ont reçu une bonne formation. C'est pourquoi le deuxième rapport du Conseil est consacré exclusivement aux questions cruciales de l'éducation, de la formation et de l'adaptation de la main-d'oeuvre. Ce rapport parle donc des compétences et constitue un bilan de la mesure dans laquelle l'Ontario réussit à aider les travailleurs à acquérir les connaissances et les compétences dont ils auront besoin pour vivre et gagner leur vie au XXI[e] siècle.

Par compétences, le Conseil entend plus que la capacité de prendre la température d'un malade ou de faire fonctionner une perceuse à colonne. Dans son deuxième rapport, le Conseil s'intéresse à toute la gamme d'aptitudes que les gens utilisent dans leur vie de tous les jours et au travail, des aptitudes de base

à lire, à écrire et à compter aux connaissances plus poussées qu'exige l'industrie moderne. Le Conseil s'intéresse également à ce qui peut constituer la compétence la plus nécessaire : la capacité de s'adapter, de continuer à apprendre et à acquérir de nouvelles connaissances toute la vie durant.

LE PROBLÈME IMMINENT DE LA PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE

On avait l'habitude de penser que l'automatisation transformerait les travailleurs en robots à la Chaplin, manoeuvres facilement remplaçables au service des nouvelles machines. En fait, c'est le contraire qui semble se produire. Plus les industries se modernisent, plus la demande de travailleurs hautement spécialisés est grande.

Par exemple, dans l'industrie des pièces d'automobiles de l'Ontario, environ 62 % de la main-d'oeuvre était composée de travailleurs non qualifiés il y a cinq ans. Aujourd'hui, après d'importants investissements dans l'automatisation, seulement 33 % des emplois peuvent être classés dans la catégorie des emplois non spécialisés. Ce modèle s'applique à tous les secteurs de l'économie canadienne. Plus de la moitié des nouveaux emplois au Canada exige maintenant au moins une 12e année. Selon Statistique Canada, dans une dizaine d'années, ce niveau de scolarité ne sera acceptable que pour 37 % des nouveaux emplois.

D'où proviendront ces travailleurs bien formés? L'industrie de l'Ontario ne peut plus compter sur les immigrants de l'Europe de l'Ouest ayant reçu une formation technique pour s'approvisionner en travailleurs qualifiés. Le taux d'activité chez les femmes commence à se niveler. En outre, avec le vieillissement de la population, le nombre de jeunes qui entrent sur le marché du travail continuera de diminuer.

En termes simples, l'Ontario est aux prises avec une grave pénurie de main-d'oeuvre. À mesure que la proportion d'emplois non spécialisés diminue, la demande de travailleurs qualifiés augmente. Par ailleurs, les travailleurs capables d'exercer les emplois spécialisés sont plus difficiles à trouver.

Outre le problème de la pénurie de main-d'oeuvre, nombreux sont ceux qui entrent sur le marché du travail, ou qui y sont déjà, qui sont incapables de lire des directives simples ou de comprendre un graphique. Plus de 60 % des 136 entreprises de l'Ontario avec qui le Conseil a communiqué ont signalé que l'analphabétisme constituait un sérieux problème. De plus en plus d'entreprises sont préoccupées par le fait que les nouveaux travailleurs ne possèdent pas les connaissances de base suffisantes en langues et en mathématiques. Cela ne signifie pas que les jeunes en savent moins qu'avant, mais plutôt que l'industrie exige qu'ils en savent plus.

C'est là le contexte démographique du rapport. Il soulève un certain nombre de thèmes qui sous-tendent les recommandations du Conseil, notamment ce qui suit :

- L'éducation ne peut plus être considérée comme une expérience ponctuelle. Les travailleurs qui entrent sur le marché du travail aujourd'hui devraient être prêts à poursuivre plusieurs carrières pendant leur vie professionnelle. Avec la mondialisation de l'économie, la capacité de s'adapter et d'acquérir de nouvelles compétences constituera la plus importante compétence de toutes.
- L'industrie de l'Ontario doit apprendre à investir de façon

courante dans le perfectionnement des travailleurs en place. Comme certaines entreprises le constatent déjà, les investissements dans la formation et un engagement envers une véritable gestion participative rapportent autant, sinon plus, que des investissements dans les nouvelles technologies. L'automatisation n'est qu'un moyen de survivre dans le monde concurrentiel d'aujourd'hui. L'autre moyen ce sont des travailleurs motivés, ayant reçu une bonne formation, qui exercent fièrement leurs emplois.

- La restructuration n'est qu'un mot neutre qui masque parfois une dure réalité : l'expérience difficile et quelquefois tragique de perdre son emploi sans beaucoup d'espoir d'en trouver un autre. L'un des principaux thèmes du rapport est l'importance de politiques efficaces d'adaptation de la main-d'oeuvre, un domaine où l'Ontario n'a pas toujours été à l'avant-garde. À mesure que l'industrie s'adapte aux nouvelles réalités, les mises à pied sont inévitables. Cependant, les répercussions de la restructuration pour les travailleurs peuvent être atténuées, non seulement par des politiques gouvernementales d'adaptation, mais aussi par un engagement plus grand envers la formation de la part des entreprises et des syndicats.
- Enfin, le Conseil croit que l'éducation, la formation et l'adaptation sont trop importantes pour être la responsabilité du gouvernement seul. Tous les intervenants du monde de l'éducation, des entreprises, des syndicats et d'autres groupes communautaires doivent jouer un rôle beaucoup plus grand dans l'élaboration des politiques. Le Conseil proposera des changements fondamentaux qui donneront de plus grandes responsabilités à ces intervenants.

L'ÉDUCATION AU XXIe SIÈCLE

Les buts de notre système d'éducation sont aussi vastes et diversifiés que notre société elle-même. Le rapport s'intéresse principalement à la mesure dans laquelle les écoles préparent leurs élèves à la nouvelle économie mondiale. Le rôle fondamental des écoles est de fournir aux élèves un ensemble de compétences qui serviront de base sur laquelle reposera l'acquisition d'autres compétences pendant toute la vie. En d'autres termes, les écoles ont pour mission d'enseigner aux jeunes comment apprendre.

À ce chapitre, les écoles de l'Ontario obtiennent généralement la note de passage. Les études linguistiques commencent maintenant à occuper une plus importante dans les programmes d'études provinciaux. Cependant, les compétences en mathématiques et en sciences de nos élèves et leur intérêt dans ces matières pourraient être améliorés.

Le Conseil souscrit au consensus qui se fait de plus en plus dans le milieu de l'enseignement et ailleurs voulant que les langues, les mathématiques et les sciences constituent des instruments fondamentaux de l'apprentissage futur. Ces trois matières constituent la base de la pensée critique et des compétences supérieures.

Base de l'apprentissage permanent

Le Conseil recommande donc que le système d'éducation se concentre sur **la constitution d'une base de l'éducation permanente**.

L'enseignement linguistique devrait viser à atteindre plus que la simple compétence linguistique. Il devrait également tenter d'améliorer la communication et la pensée critique. Les mathématiques et les sciences devraient devenir des matières obligatoires du programme d'études au moins jusqu'à la 10e année, puis éventuellement jusqu'à la 12e année. Des efforts devraient être déployés pour favoriser une compréhension des mathématiques, des sciences et de la technologie dans tout le programme d'études.

Le Conseil croit également qu'une plus grande attention devrait être accordée aux taux d'abandon scolaire au niveau secondaire. Malgré une augmentation importante du nombre de jeunes âgés de 18 ans qui ont terminé leurs études secondaires, il n'en demeure pas moins qu'un étudiant sur trois en Ontario quitte l'école secondaire avant d'avoir terminé ses études. La plupart des décrocheurs abandonnent leurs cours en raison des échecs et des contrariétés.

Aussi simpliste que cette solution puisse paraître, on pourrait régler le problème des décrocheurs en veillant à ce que plus d'étudiants aient de meilleures notes. Pour ce faire, il faudrait une meilleure évaluation des progrès des élèves, de meilleurs programmes correctifs et, pour conserver l'intérêt des élèves, des liens plus étroits entre les cours du secondaire et les débouchés de l'avenir.

Rendre les études et les carrières technologiques plus intéressantes

Les débouchés ne se situeront pas tous dans des emplois de col blanc. Nos écoles et nos collectivités devront être plus en mesure de susciter l'intérêt des étudiants pour des emplois dans des métiers spécialisés et ceux du secteur manufacturier. Cet intérêt, qui n'a jamais vraiment été très prononcé dans notre culture, diminue d'année en année, et se reflète dans la baisse de l'effectif, particulièrement chez les femmes, des cours technologiques dans les écoles secondaires.

Le Conseil croit que les **cours et les carrières technologiques doivent être rendus plus intéressants pour les élèves**. Des carrières dans l'industrie et les métiers spécialisés sont plus rémunératrices, plus intéressantes et plus sûres que ne le croient la plupart des élèves. Des efforts concertés doivent être faits pour vendre ces avantages aux élèves, et c'est à ce chapitre que l'industrie et les syndicats doivent jouer un rôle de premier plan. Créer des crédits de niveau plus avancé dans les études technologiques pourrait améliorer leur statut et étayer leur valeur.

Les conseillers en orientation et ceux qui aident les étudiants à faire leur choix de carrière devraient s'engager à **améliorer l'enseignement sur les carrières**. On ne peut s'attendre à ce que les conseillers en orientation des écoles secondaires soient au fait des tendances actuelles en matière d'emploi dans les différentes industries. Cependant, ils peuvent, avec de l'aide, devenir plus aptes à présenter les possibilités de carrières aux 70 % d'élèves qui n'iront ni au collège ni à l'université. Les entreprises et les syndicats locaux pourraient apporter leur concours en organisant des journées spéciales d'information sur les carrières, en fournissant des renseignements à jour et en parrainant des programmes d'enseignement coopératif.

Mettre en place un programme d'études commun

Une autre façon de faire baisser le taux d'abandon scolaire est de donner aux élèves une expérience d'études commune jusqu'à l'âge limite de fréquentation scolaire obligatoire, c'est-à-dire 16 ans. Les autorités scolaires de nombreux territoires ont souscrit au principe du décloisonnement du programme d'études, y compris le ministère de l'Éducation de l'Ontario qui s'est engagé à élaborer un programme d'études commun jusqu'en 9e année inclusivement d'ici 1994.

Le Conseil croit qu'un engagement plus global devrait être pris et propose qu'un **programme d'études commun jusqu'en 10e année soit mis en place d'ici l'an 2000**. Tous les élèves apprendraient les mêmes choses jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge où la fréquentation scolaire n'est plus obligatoire. À l'heure actuelle, le système est discriminatoire envers les élèves des programmes du niveau de base et offre de meilleures occasions aux élèves des niveaux général et avancé.

Les cours spécialisés ne devraient pas être offerts avant la 11e et la 12e année. Toutefois, pendant ces années de spécialisation, les élèves continueraient d'avoir accès à un programme d'enseignement aussi général que celui offert pendant les années précédentes. Les programmes spécialisés pourraient également servir à établir des liens utiles avec l'industrie, les syndicats, les collèges et les universités.

Les années de spécialisation devraient être structurées de manière que les élèves puissent choisir parmi des possibilités de carrière réalistes. À 16 ans, les élèves devraient être en mesure de décider de quitter l'école et de prendre un emploi ou de suivre un programme de formation, de suivre des cours à temps partiel et de travailler à temps partiel ou de suivre un programme de formation en milieu de travail, ou encore de poursuivre leurs études et d'obtenir un diplôme. Les élèves qui décident de poursuivre leurs études devraient avoir le choix de suivre des programmes d'enseignement professionnel ou des cours d'intérêt général.

Pour étendre le programme de base aux années supérieures et enrichir les années de spécialisation, il faudra faire des expériences et des compromis et exercer un contrôle attentif. Cependant, l'élaboration d'un programme commun est essentielle à la restructuration du système d'éducation de l'Ontario, restructuration envers laquelle le gouvernement de l'Ontario a déjà pris des engagements.

Insister sur l'évaluation

Cependant, pour changer le système d'éducation de l'Ontario, nous devons trouver des moyens de mesurer le rendement des écoles en fonction des critères qu'elles décident d'adopter. **L'Ontario devrait insister sur les normes et l'évaluation** de l'enseignement en mettant en place :

- un système d'échantillonnage pour contrôler les normes d'enseignement;
- une évaluation repère à l'échelle de la province pour les compétences de base;
- des évaluations du profil global pour les élèves;
- un bulletin destiné au public qui indiquerait chaque année les réalisations et les progrès.

Sans critères de rendement et de moyens de les mesurer, il ne peut y avoir d'obligation de rendre compte. Sans obligation

de rendre compte. les chances de changements utiles et mesurables sont minces. Le Conseil insiste donc sur la mise en place progressive de mesures visant à contrôler la mesure dans laquelle les écoles de l'Ontario s'acquittent de leur mission. Le rendement peut être mesuré en évaluant des échantillons représentatifs d'élèves de différentes années quant à leurs connaissances en mathématiques et en sciences, à leur compétence technologique et à leurs aptitudes à lire, à écrire, à s'exprimer, à écouter et à résoudre des problèmes. Il ne s'agirait pas d'une évaluation des élèves, mais d'une évaluation du système.

Le contrôle devrait être objectif et minimiser les bouleversements. Ce qui est peut-être plus important, les résultats de l'ensemble de la province devraient être publiés chaque année sous forme de bulletin qui indiquerait le rendement du système scolaire provincial, tel que mesuré par la baisse des taux d'abandon, les résultats dans les évaluations repères et le rendement dans les tests internationaux.

Nous exigeons un rendement précis de nos élèves, qui doivent assumer leurs résultats. Pourquoi devrions-nous exiger moins de nos écoles?

LA FORMATION DES ENSEIGNANTS

L'Ontario a besoin de plus d'enseignants. Différentes tendances démographiques, dont les retraites, l'immigration, la hausse du taux de natalité et le mouvement vers les classes moins peuplées, sont des signes avant-coureurs d'une importante pénurie d'enseignants qui risque de se produire au milieu des années 90, alors que le nombre d'enseignants qui prendront leur retraite égalera le nombre de nouveaux diplômés.

L'Ontario a également besoin d'enseignants mieux formés. Au moins le quart des enseignants suivent des programmes de perfectionnement. Cependant, la majorité de ces programmes consistent en cours rapides, rarement assez intensifs pour munir les enseignants des outils nécessaires pour composer avec les nouveaux programmes d'études, les nouvelles méthodes pédagogiques et les nouvelles technologies. La pénurie d'enseignants ayant de solides connaissances en mathématiques, en sciences et en technologie est particulièrement grave. Le Conseil recommande donc de réorganiser la formation des enseignants.

Les conditions d'exercice pourraient consister en quatre années d'université conduisant à un baccalauréat ès arts ou ès sciences et une cinquième année universitaire de formation à l'enseignement. Des cours universitaires en mathématiques et en sciences pourraient également être un prérequis à la formation des enseignants.

Pour les professeurs qui ont déjà leur brevet d'enseignement, une formation à temps partiel pourrait être complétée par un réseau de centres pour les enseignants où ces derniers pourraient passer des semaines ou des mois à maîtriser leurs nouvelles techniques pédagogiques. Les programmes offerts par ces centres seraient élaborés et administrés par les enseignants eux-mêmes, avec le concours du ministère de l'Éducation et des collectivités. Ces programmes, de même que toute la formation en cours d'emploi, mettraient l'accent sur la connaissance de la situation et des nouvelles demandes du marché du travail.

Nécessité de moderniser l'administration

Les écoles ne sont pas des entreprises, mais elles pourraient profiter de certaines formes d'administration utilisées dans les compagnies modernes. Les bons directeurs d'écoles font de la réussite et du bonheur de leur élèves leur priorité. Ils sont capables de motiver et de résoudre les problèmes. Ils ont des buts à court et à long terme et s'emploient en tant que chefs d'équipes à les mettre en oeuvre.

Pour favoriser ces qualités chez les administrateurs scolaires, **les programmes de formation destinés aux directeurs d'écoles doivent être modernisés et élargis pour englober le double rôle d'éducateur et de gestionnaire que joue le directeur d'école dans un système d'éducation complexe.**

Combler l'écart entre l'école et le marché du travail

Des efforts encourageants ont été faits au cours des dernières années pour combler le fossé d'incompréhension qui sépare les écoles et le monde du travail. L'effectif des programmes d'enseignement coopératif, où les élèves travaillent à temps partiel et étudient à temps partiel, a augmenté de 32 % de 1986 à 1987 seulement.

Une autre initiative récente, le Programme d'apprentissage au secondaire, permet aux élèves qui ont terminé leur 10e année de travailler à plein temps à titre d'apprentis pendant trois ans tout en travaillant à l'obtention de leur diplôme de fin d'études secondaires. Il y a de nombreux autres exemples où les écoles, les entreprises et les syndicats travaillent de concert à l'échelle de la collectivité et au palier régional.

Cependant, il y a encore beaucoup de choses à faire. Par conséquent, le Conseil recommande que l'Ontario s'emploie à **établir de nouveaux rapports entre l'école, la collectivité et le monde du travail. Plus précisément** :

- Tous les conseils scolaires devraient établir des comités de liaison avec la collectivité qui auraient pour mandat d'examiner la pertinence des programmes scolaires en regard de la vie économique et sociale de la collectivité où évolue l'école.
- En outre, chaque école devrait envisager l'établissement de son propre comité de liaison avec la collectivité pour élaborer ses propres programmes d'orientation professionnelle et de mentorat, des échanges d'enseignants et des programmes d'enseignement coopératif.

AU-DELÀ DES COMPÉTENCES DE BASE : L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

Le système collégial

Il y a 25 ans, le gouvernement de l'Ontario créait un réseau de collèges d'arts appliqués et de technologie. Leur mandat consistait à compléter le système universitaire en offrant, «dans l'intérêt des étudiants à qui un cours universitaire ne convient pas, une formation que les universités ne sont pas conçues pour offrir». Dans l'ensemble, l'expérience a été un succès. Aujourd'hui, 23 collèges servent plus de 100 000 étudiants à plein temps et 800 000 étudiants à temps partiel.

Malheureusement, de moins en moins d'étudiants poursuivent des études en technologie. Entre 1984 et 1988, l'effectif total des cours de technologie dans les collèges de l'Ontario a baissé de 6 %. Cette baisse s'est produite en dépit d'une demande accrue de diplômés en technologie.

Pourquoi les étudiants abandonnent-ils les programmes de

technologie quand, selon des statistiques de 1987, 82 % des diplômés en technologie trouvent un emploi dans le domaine d'études qu'ils ont choisi? C'est en partie en raison d'une propension à favoriser l'inscription à l'université au détriment de l'inscription dans un collège. Cependant, la raison sous-jacente c'est qu'on perçoit de plus en plus les carrières dans le domaine de la technologie comme des carrières réservées aux perdants. Ou encore, comme l'écrivait un diplômé du secondaire dans un journal local : «Malheureusement, les habitants de ma collectivité, y compris les enseignants et les employeurs, semblent croire que l'obtention d'un diplôme universitaire est le seul moyen pour un étudiant de réussir.»

Malheureusement, c'est ce genre d'attitude qui prévaut. À long terme, les diplômés universitaires gagnent plus que ceux des collèges. Et les débouchés offerts dans le domaine de la technologie sont considérés comme moins intéressants que ceux qui s'offrent aux titulaires d'un diplôme universitaire.

Un autre problème découle du fait que les étudiants choisissent habituellement leur programme lorsqu'ils sont au secondaire et que, au moment d'obtenir leur diplôme quatre ou cinq ans plus tard, la situation du marché peut avoir suffisamment changé pour limiter leurs chances d'obtenir un emploi. Ce problème peut procéder d'une spécialisation excessive.

Permettre l'acquisition d'un large éventail de compétences et favoriser différents débouchés

Les programmes collégiaux doivent permettre l'acquisition de compétences propres à l'exercice d'un emploi, parce que cela fait partie de leur mandat. Cependant, ils ne doivent pas le faire au détriment de compétences qui peuvent s'appliquer à de nombreuses carrières (p.ex., gestion du temps, mathématiques ou travail d'équipes). Les programmes collégiaux devraient donc être structurés de façon à faciliter l'adaptabilité des compétences entre les programmes et à fournir un ensemble commun de compétences génériques qui pourront répondre aux exigences d'une variété d'emplois.

Des programmes moins spécialisés pourraient également contribuer à résoudre l'un des plus graves problèmes des collèges : le taux extrêmement élevé d'abandon scolaire. Seulement la moitié des étudiants inscrits aux collèges communautaires terminent leurs études. Pour atténuer ce problème, de nouvelles approches doivent être mises en oeuvre pour réduire le taux d'abandon. Il faut mettre davantage l'accent sur les programmes préparatoires dans les écoles secondaires et les cours d'orientation à l'intention des étudiants de première année des collèges portant sur des sujets tels que la dynamique de la vie, la gestion du temps et les techniques d'études. Ces cours représenteraient un fardeau supplémentaire pour les collèges qui auraient besoin de financement et de personnel supplémentaires.

Centres de spécialisation

Les collèges communautaires de l'Ontario enseignent des centaines de matières et ils les enseignent bien. Cependant, peu de collèges peuvent être considérés comme des centres d'excellence dans un domaine quelconque.

Le Conseil du premier ministre recommande donc la

mise sur pied de centres de spécialisation. Certains programmes technologiques des collèges pourraient être regroupés et offerts dans des «centres de spécialisation» qui auraient pour mandat de devenir les chefs de file mondiaux dans la formation en certaines spécialités technologiques. Pour veiller à ce qu'ils répondent aux besoins économiques de l'Ontario, les spécialités seraient choisies de concert avec les entreprises, les syndicats et les groupes communautaires. Pour assurer l'excellence, ces centres devraient offrir un nouveau genre de formation, qui allierait la formation professionnelle à une formation générale poussée.

Cette recommandation ne peut pas être mise en oeuvre sans que soient réglées les questions complexes de l'accréditation, du financement et de la direction. Qui administrerait ces centres? Quels établissements décerneraient les diplômes? Une étude doit donc être amorcée sans délai pour régler ces questions et d'autres d'ici un an.

LES UNIVERSITÉS : SOUS-FINANCÉES ET SURPEUPLÉES

Bon nombre des observations faites au sujet des collèges communautaires s'appliquent également aux universités. Encore une fois, nous assistons à une baisse de l'intérêt dans les mathématiques, les sciences et le génie. L'effectif dans ces disciplines a baissé, passant de 18 à 15 % de l'effectif total des universités de 1980 à 1987. En outre, bien que la demande d'ingénieurs titulaires de maîtrises ou de doctorats ait augmenté, le nombre d'ingénieurs possédant ces diplômes est beaucoup plus faible en Ontario que dans tout autre territoire comparable.

Une partie du problème réside dans le fait que nos universités sont obligées de faire plus avec moins. Il y a maintenant 16 étudiants pour chaque membre du corps professoral dans les universités ontariennes, ce qui représente une hausse de 26 % au cours des 20 dernières années.

La question du financement

Les revenus tirés des frais de scolarité n'aident pas à compenser la hausse des coûts qui accompagne ces changements. Il y a 30 ans, les frais de scolarité représentaient environ le tiers des revenus totaux d'exploitation. Aujourd'hui, cette proportion n'est plus guère que de 18 %. Le gouvernement et les étudiants assument tous deux une part moins grande des coûts. Cette baisse finira par se traduire par une érosion du rôle des universités comme centres de formation des diplômés de demain. Les universités et les collèges devraient établir des programmes de base qui fourniront à tous les étudiants du premier cycle un ensemble commun de compétences en communication, en calcul, en techniques et en sciences. Le maintien de la qualité et de l'intégrité de l'enseignement universitaire créera évidemment des pressions financières supplémentaires.

Le Conseil croit que le financement du renouvellement du corps professoral et du matériel devrait être augmenté par :

- un rajustement du financement gouvernemental qui refléterait mieux les investissements requis dans les programmes de sciences et de génie;
- une analyse des avantages et des risques éventuels d'autres sources de revenus, dont une augmentation des frais de scolarité ou la déréglementation de ces frais, en se rappelant cependant que le système doit demeurer accessible à tous.

Favoriser et récompenser l'excellence

Le Conseil croit aussi qu'il est essentiel de récompenser l'excellence en enseignement et recommande que les universités étudient des moyens d'augmenter les récompenses et les ressources disponibles pour ceux qui orientent leurs efforts vers l'excellence en enseignement.

Des stimulants pour encourager la poursuite d'études supérieures en sciences et en génie devraient être fournis par :

- le versement de subventions et de traitements spéciaux aux étudiants des cycles supérieurs;
- la création de possibilités d'accéder à un programme de doctorat de quatre ans à partir d'un programme de premier cycle.

Mettre fin aux impasses

Le Conseil croit également que les étudiants devraient pouvoir changer plus facilement de cours, de collège ou d'université sans perdre de crédits pour leur travail antérieur. Chez les éducateurs, le mot clé est «articulation», c'est-à-dire la coordination des programmes dans les établissements pour faciliter les transitions. Il signifie également que les choix faits par les étudiants ne devraient pas limiter leurs choix ultérieurs, le cas échéant. Dans un monde où l'apprentissage continu est si important, l'éducation ne devrait jamais mener à une impasse. Le Conseil propose donc l'établissement d'un conseil de coordination qui serait chargé de prendre les dispositions voulues pour faciliter la transition entre les établissements.

Enfin, le Conseil croit que notre système d'éducation doit refléter les réalités de l'économie mondiale et donner à ses élèves et étudiants un enseignement international. Ainsi, les programmes internationaux d'échanges étudiants devraient être élargis et un programme supérieur de leadership international devrait être établi.

SECTION II :

LES LACUNES DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

On parle de plus en plus en Ontario du rôle de la formation, de la quantité de formation nécessaire et, ce qui n'est pas surprenant, des sources de financement. Une chose est sûre, nos efforts actuels en matière de formation sont loin de répondre à nos besoins.

L'industrie américaine dépense plus du double par travailleur que les entreprises canadiennes au chapitre de la formation, et les employeurs de la République fédérale d'Allemagne, quatre fois plus, soit 1,2 % du PIB en regard de 0,3 % au Canada. Selon une enquête menée récemment, près de 60 % des travailleurs canadiens ont reçu moins de une semaine de formation au cours des deux dernières années, et plus de la moitié de tous les travailleurs non qualifiés, ceux qui en théorie ont le plus besoin de formation, n'en ont pas reçu du tout.

LA FORMATION POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE

Les entreprises avec qui le Conseil a communiqué pour son enquête sont toutes d'avis que la restructuration industrielle ne peut réussir sans investissements supplémentaires pour apprendre aux travailleurs comment utiliser les nouvelles technologies et leur enseigner le travail en équipes que semblent exiger ces nouvelles technologies. Les travailleurs, quant à eux, sont convaincus que de plus grands efforts doivent être faits sur le plan de la formation, non seulement parce que celle-ci améliore la productivité, mais aussi parce qu'elle améliore leurs chances d'avancement professionnel (et souvent aussi leurs revenus).

Pourtant, de nombreux employeurs hésitent à consacrer plus d'argent à la formation de travailleurs qui utilisent leurs nouvelles compétences pour aller travailler ailleurs. Leur crainte procède en partie du fait que bon nombre des compétences exigées sur le marché du travail d'aujourd'hui sont génériques et adaptables. La capacité de lire des bleus, d'utiliser des ordinateurs, d'analyser et de résoudre des problèmes, ou de travailler efficacement en équipes sont toutes des compétences qui peuvent plus facilement être appliquées dans d'autres entreprises que, par exemple, la capacité de faire fonctionner une perceuse à colonne dans une usine particulière.

Le contexte des relations de travail

Les travailleurs et les syndicats qui les représentent soutiennent que la formation devrait être offerte également à tous les travailleurs et qu'elle ne devrait pas être axée sur l'exercice d'un emploi précis. La formation devrait plutôt être générale et

s'appliquer à différentes tâches pour donner aux travailleurs plus de possibilités de carrières et un plus grand contrôle sur leur travail et leur vie.

Des conflits surgissent parfois lorsque des employeurs utilisent la formation pour inculquer aux travailleurs des compétences multiples qui leur permettent d'accomplir différentes tâches. Pour l'employeur, cela signifie une plus grande souplesse. Pour les syndicats, cette approche peut être menaçante pour les emplois en bouleversant le système existant de description de tâches. Les relations de travail ont tendance à devenir plus tendues dans certains autres domaines liés à la formation :

- Dans certaines entreprises, les travailleurs ne participent pas directement aux décisions concernant l'accès à la formation, qui est souvent offerte selon l'ancienneté ou le favoritisme.
- Dans de nombreuses entreprises, la formation pour les nouvelles technologies est gravement insuffisante. Parfois, ce n'est rien d'autre qu'un battage publicitaire de la part de la compagnie qui vend le matériel. Quelquefois aussi, la formation est «pyramidale», c'est-à-dire que le superviseur apprend comment faire fonctionner une nouvelle machine, puis le montre à d'autres travailleurs, qui à leur tour, transmettent l'information, diluée, à d'autres travailleurs.
- Dans certaines entreprises, la direction agit comme si les travailleurs ne pouvaient être formés. On engage alors des diplômés de collèges pour utiliser les nouvelles machines, faisant abstraction du savoir-faire des travailleurs expérimentés.

LES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Dans quelle mesure les gouvernements réussissent-ils à combler les lacunes en matière de formation qui, de l'avis de tous, sont sérieuses? Peu, selon la plupart des intervenants dans le domaine de la formation. Plus de la moitié des entreprises avec qui le Conseil a communiqué pour son enquête ont signalé que les initiatives de formation fédérales ou provinciales n'étaient pas particulièrement utiles. Près d'une entreprise sur dix a signalé qu'en fait les programmes gouvernementaux décourageaient les employeurs d'offrir de la formation.

La plupart des entreprises se plaignent de la paperasserie et de la bureaucratie excessives, tout comme nombre de chômeurs et de personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, qui considèrent que l'accès à la formation est limité ou que la formation offerte ne répond pas particulièrement à leurs besoins. Il existe tellement de programmes et tellement de conditions d'admission, mais si peu de systèmes de soutien que tous, sauf les plus déterminés, se découragent. Essayer de suivre un programme de formation c'est parfois comme faire ses emplettes à un supermarché dont l'emplacement n'est pas connu et dont les prix sont gardés secrets.

Pourquoi y a-t-il autant de programmes? Parce que la plupart des mesures gouvernementales de formation ont été mises en oeuvre en réaction à des crises perçues (comme le chômage chez les jeunes et les fermetures d'usines) et ne visaient que la création d'emplois à court terme ou le maintien du revenu. Dans les pays plus expérimentés qui ont mieux réussi à mettre en oeuvre des programmes efficaces de formation, la formation est un investissement cohérent et permanent dans la

productivité nationale. Au Canada, les politiques de formation sont nées de la réaction alarmiste de différents paliers de gouvernement à des crises qui étaient temporaires ou allaient se régler d'elles-mêmes.

Au fédéral : la Planification de l'emploi

Le principal programme fédéral en matière de formation, Planification de l'emploi, constitue un exemple de cette situation. Il s'agit d'un programme réactif, plutôt que proactif. En 1987-1988, plus des deux tiers du financement versé à l'Ontario dans le cadre de la Planification de l'emploi ont été consacrés aux chômeurs. Seulement un tiers des fonds de la PE ont été dépensés pour améliorer les compétences des travailleurs en place. En outre, la PE met trop l'accent sur la formation à court terme dans les emplois de débutants.

Qui plus est, on s'interroge sur la qualité de la formation offerte. Il semble que de nombreuses entreprises utilisent les fonds de formation ni plus ni moins comme une subvention salariale, et de nombreux travailleurs qui participent à des programmes financés dans le cadre de la PE ne reçoivent qu'une formation limitée ou axée sur l'exercice d'un emploi précis. Le gouvernement fédéral semble plus intéressé à faire baisser temporairement le taux de chômage qu'à donner aux travailleurs les outils qui leur permettront d'exercer un emploi permanent ou à améliorer les compétences des personnes qui ont déjà un emploi.

Les programmes de l'Ontario

L'Ontario a tenté de combler certaines des lacunes des programmes de formation fédéraux en créant le ministère de la Formation professionnelle (MFP), doté d'un budget annuel de plus de 280 millions de dollars, qui est surtout consacré à la formation industrielle. Certains de ses programmes sont très efficaces. C'est le cas notamment de ses programmes Formation de base, en vertu desquels les associations d'employeurs et les syndicats enseignent la lecture et l'écriture, parfois en milieu de travail, aux travailleurs qui en ont besoin.

Cependant, certaines priorités du ministère sont douteuses. Le MFP consacre plus de 50 millions de dollars annuellement à ses deux principaux programmes de formation dans l'industrie, mais seulement 15 % des employeurs qui ont recours à ces programmes se trouvent dans les secteurs manufacturiers en expansion. En outre, le MFP vient tout juste de commencer à réduire ses dépenses au titre de l'aide aux jeunes qui sont essentiellement prêts à exercer un emploi à un moment où les employeurs sont désespérément à la recherche de travailleurs de premier échelon. Les programmes du MFP destinés aux jeunes devraient être davantage axés vers la minorité de jeunes défavorisés qui sont peu susceptibles de suivre des cours de recyclage scolaire de leur propre chef.

INEFFICACITÉ DU SYSTÈME D'APPRENTISSAGE

Le système d'apprentissage de l'Ontario est désuet et inefficace. L'obsolescence de la législation, des programmes et des conditions d'admission, la faible rémunération, et l'inefficacité des modes de prestation contribuent à décourager les jeunes d'entreprendre une carrière dans les métiers industriels. Il est urgent de procéder à une réforme en profondeur du système pour remédier à ses nombreuses lacunes, dont les suivantes :

- La loi d'habilitation, la *Loi sur l'apprentissage et la qualification des gens de métier*, comporte des dispositions salariales et des directives en matière de formation surannées, en plus d'imposer des périodes de formation inutilement longues. Dans certains métiers, il faut jusqu'à cinq ans pour qu'un apprenti obtienne le titre de compagnon. (En RFA, qui s'enorgueillit de posséder l'un des systèmes d'apprentissage les plus efficaces au monde, aucun programme de formation ne dure plus de quatre ans.)
- Dans certaines industries, comme celles du bâtiment, de l'acier et de l'électronique, les pressions exercées par le marché ont mené à la création de programmes d'apprentissage coopératifs efficaces. Cependant, dans les métiers industriels qui sont essentiels à la compétitivité du secteur manufacturier de l'Ontario, le système est entaché d'anachronismes, notamment sur le plan de la terminologie, pittoresque certes, mais obsolète. (Une étude menée en 1989 dans la région de Guelph-Kitchener-Waterloo a révélé que près de 80 % des élèves de l'école secondaire n'avaient aucune idée de ce qu'est un «compagnon».)
- Parce que la technologie se développe plus rapidement que la planification des programmes d'études, on enseigne encore aux apprentis des compétences dont ils ne se serviront jamais. Dans le guide de formation de 300 pages des outilleurs-ajusteurs publié par le gouvernement de l'Ontario, par exemple, seulement 25 à 30 pages concordent avec ce qu'un outilleur-ajusteur fait aujourd'hui. Une section complète est consacrée à la «cyanuration», procédé de traitement thermique qui n'est plus utilisé en Ontario en raison des risques qu'il pose pour la santé.
- Il est tout simplement trop difficile de devenir un apprenti. Différents obstacles culturels et institutionnels découragent les femmes, les handicapés physiques et les membres de minorités raciales ou culturelles.
- La rémunération versée pendant la longue période de formation est insuffisante. Le soutien du revenu est prévu dans la *Loi nationale sur la formation* du gouvernement fédéral ou par l'entremise du régime d'assurance-chômage. Cependant, les critères d'admissibilité sont complexes et les niveaux de soutien sont faibles.

CE QUI SE PASSE DANS D'AUTRES PAYS

Les systèmes de formation et d'apprentissage d'autres pays sont le produit de circonstances culturelles et économiques particulières et ne peuvent être importés sans être adaptés à la situation locale. Il semble cependant y avoir un fil conducteur entre les systèmes du Royaume-Uni, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède et du Japon que le Conseil a examinés : plus le patronat et les syndicats travaillent de concert à la gestion de leurs programmes de formation, plus ces derniers sont efficaces.

Le système britannique d'impôt-subvention

Le gouvernement britannique a tenté de résoudre le problème des «parasites» en 1964, en imposant une charge sociale à toutes les entreprises puis en remettant l'argent sous forme de subventions de formation aux entreprises qui faisaient ou feraient de la formation.

Un certain nombre de problèmes se sont manifestés. Les petites entreprises trouvèrent difficile d'être admissibles aux subventions pour lesquelles elles avaient déjà été imposées. D'autres entreprises ont eu recours à des techniques de comptabilité ingénieuses pour obtenir plus de subventions de formation que ce qu'elles avaient payé d'impôts. Plus d'un quart de siècle après la mise en place du système d'impôt-subvention, la quantité et la qualité de la formation industrielle en Grande-Bretagne s'étaient peu améliorées.

Le Japon : l'entreprise éducatrice

Au Japon, là où les grandes entreprises offrent une sécurité d'emploi du berceau au tombeau, la formation permanente est tellement enracinée dans la culture industrielle qu'il est parfois difficile de la considérer comme une activité distincte.

Les diplômés des écoles secondaires japonaises sont, en général, beaucoup plus instruits que les Canadiens. La spécialisation précoce n'est pas encouragée et presque toute la formation professionnelle se fait en cours d'emploi, dans une atmosphère d'auto-perfectionnement continu. Travailler pour une grande entreprise japonaise c'est comme fréquenter une institution du haut savoir, pour la vie.

La RFA : un système à deux volets qui est efficace

En République fédérale d'Allemagne, les responsabilités en matière de formation sont partagées entre le gouvernement fédéral (qui s'occupe de la formation en cours d'emploi) et les États (qui administrent les écoles de formation professionnelle dans le cadre de leur responsabilité globale envers l'éducation publique). Les politiques d'apprentissage sont établies à l'échelle nationale.

Près des deux tiers de tous les diplômés des écoles secondaires suivent une formation professionnelle, où ils peuvent choisir parmi 439 métiers d'apprentissage. La formation est dispensée en cours d'emploi dans quelque 450 000 entreprises de formation approuvées, dont chacune compte au moins un moniteur qualifié à plein temps. Des cours théoriques et des ateliers qui mettent l'accent sur des compétences de base comme le travail d'équipes, la créativité et l'adaptabilité, sont également offerts. À la fin de leur période de formation, les étudiants doivent passer des examens rigoureux. À partir de là, ils embrassent généralement une carrière où le processus d'apprentissage se poursuit.

Dans les grandes entreprises comme Daimler-Benz, Bayer et Siemens, près de la moitié de tous les employés participent à des programmes de formation. Le système est efficace parce que le patronat et les syndicats allemands, de concert avec le gouvernement, travaillent en collaboration à l'amélioration continuelle du rendement économique par des investissements constants dans les ressources humaines.

La Suède : l'approche coopérative

En Suède, la formation professionnelle et le service national d'emploi sont gérés par un organisme tripartie appelé le Conseil du marché du travail (AMS) qui offre ses services par l'entremise de 24 conseils de comté semi-autonomes et 280 centres d'emploi.

Les programmes de formation professionnelle sont administrés par des centres de formation de la main-d'oeuvre

(AMU) auto-suffisants qui vendent des programmes de formation aux conseils de comté et au secteur privé. Chaque année, environ 130 000 personnes, soit 3 % de la population active, suivent des cours conçus par les AMU. La plupart de ces cours ont pour but d'aider les chômeurs à obtenir un emploi permanent, mais les AMU assurent aussi la formation des travailleurs en place en vertu de contrats subventionnés conclus avec les entreprises.

Depuis 1984, toutes les entreprises suédoises dont les revenus dépassent un certain niveau doivent verser 10 % de leurs profits nets dans un fonds de renouvellement qui est utilisé pour financer la formation et la recherche-développement. La façon de dépenser l'argent de ce fonds est négociée entre le patronat et les syndicats.

Une autre mesure novatrice mise en oeuvre en Suède est la formation conçue pour résorber les goulots d'étranglement, une initiative permanente qui vise à former les travailleurs en prévision des nouvelles technologies et des nouveaux processus de travail. Cette approche tente de prévoir et de prévenir les pénuries de main-d'oeuvre.

FAÇONNER UNE NOUVELLE APPROCHE À LA FORMATION

Malgré les nombreuses lacunes des systèmes canadien et ontarien de formation industrielle, des initiatives mises en oeuvre récemment par les employeurs et les syndicats renferment les meilleures caractéristiques de ces modèles étrangers.

Dans le secteur de l'acier, le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) a réuni le patronat et les syndicats au début des années 80 pour trouver un moyen de s'adapter à une restructuration draconienne de l'industrie. Après la récession de 1981-1982, qui a fait disparaître de 30 à 40 % des emplois dans la sidérurgie, le comité d'emploi et d'adaptation du CCCES a établi des programmes pour aider les travailleurs mis à pied.

L'industrie de la fabrication d'appareils électriques et électroniques a connu une dure récession entre 1979 et 1983, qui a été suivie d'une période de forte croissance. Le patronat et le syndicat ont tous deux constaté qu'une meilleure formation constituait la clé de l'adaptation future et ils ont mis sur pied un comité des ressources humaines chargé de s'occuper de la formation professionnelle. Le comité a conçu un fonds industriel de formation auquel les travailleurs, les employeurs et les gouvernements contribuent.

Dans l'industrie du bâtiment, différents syndicats ont commencé à établir des Fonds en fiducie pour la formation dans les années 80 parce que la plupart des entreprises de construction étaient trop petites pour se permettre d'offrir le genre de formation dont les membres des syndicats avaient besoin. L'argent des fonds provenaient des travailleurs et des entreprises, et les revenus étaient utilisés pour payer la formation et le recyclage. En 1985, le gouvernement de l'Ontario a commencé à verser un montant équivalent aux contributions des entreprises et des travailleurs, jusqu'à concurrence de 100 000 $. En 1989, on comptait 37 FFF en Ontario, avec des contributions totalisant 5,5 millions de dollars.

LE CONSEIL ONTARIEN DE FORMATION ET D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Ces exemples, et d'autres encore, de collaboration patronale-syndicale ont inspiré la recommandation qui constitue la pierre angulaire du rapport du Conseil du premier ministre : l'établissement d'un **Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre composé d'un nombre égal de représentants patronaux et syndicaux qui serait chargé de surveiller le financement et la prestation des programmes de formation et d'adaptation en milieu de travail en Ontario.** En fait, le Conseil propose que ceux qui sont le plus touchés par les politiques et programmes de formation et d'adaptation jouent un rôle de premier plan dans leur élaboration.

Le COFAM est vu comme l'élément central d'une toute nouvelle structure, qui comprendrait également des comités chargés de surveiller la formation à l'échelon sectoriel et au palier régional, ainsi qu'un conseil d'apprentissage, un réseau pédagogique et un service d'adaptation.

Ni le COFAM, ni ses organismes auxiliaires n'offriraient la formation. Celle-ci continuerait d'être offerte par les organismes publics, avec en tête les collèges communautaires, et les entreprises de formation du secteur privé. Cependant, en faisant des comités sectoriels et régionaux du COFAM les principaux acheteurs de ces services de formation, on établirait une mesure de la discipline du marché dans un système qui en a grandement besoin.

Pour assurer la crédibilité, l'efficacité et l'indépendance du COFAM, il est essentiel que les travailleurs et les employeurs soient également représentés au sein de son conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration, dont les deux coprésidents, devront être des chefs de file patronaux et syndicaux qui pourront consacrer du temps et de l'énergie pour assurer le succès du COFAM. Le gouvernement serait représenté par des membres d'office au conseil d'administration, dont les sous-ministres des ministères pertinents. D'autres groupes d'intérêt importants seraient également représentés par quatre membres votants qui seraient choisis avec le consentement mutuel des membres patronaux et syndicaux du COFAM. Ces autres membres pourraient provenir du milieu de l'enseignement ou du monde des affaires.

Le COFAM devrait être un organisme indépendant, non bureaucratique à qui serait dévolue l'autorité générale de prendre les décisions concernant les programmes de formation en milieu de travail et leur financement. Il serait également chargé d'orienter la recherche sur le marché du travail, de surveiller la réorganisation du système d'apprentissage et de superviser tous les programmes de formation en milieu de travail.

Les comités de formation sectoriels

L'une des principales responsabilités du COFAM sera de surveiller l'élaboration et la prestation des programmes de formation en industrie. **Des comités de formation sectoriels devraient être mis sur pied pour créer et administrer un régime de formation dans leur secteur d'activité respectif.**

Chaque comité sectoriel bipartite s'occuperait de la formation dans un secteur d'activité précis, comme le plastique, ou des activités de formation qui touchent plusieurs industries, comme la sidérurgie. La formation de ces comités serait facultative, en ce sens qu'ils ne seraient créés que s'il y avait

consensus dans un secteur donné quant à leur utilité.

Chaque comité s'organiserait pour être reconnu par le COFAM. Leur financement pourrait se faire sous forme de charge sociale pour les employeurs. Si les travailleurs étaient d'accord, ils pourraient verser des contributions; cette question serait réglée par la négociation collective de la même manière que les congés d'études payés sont souvent négociés. Le gouvernement verserait une contribution équivalente à celle des employeurs et des travailleurs, mais les décisions quant à l'affectation des fonds dans chaque secteur seraient prises par les comités. Les entreprises d'un secteur qui ne désirent pas participer pourraient le faire avec l'approbation du COFAM.

Les comités sectoriels seraient complétés à la base par des comités patronaux-syndicaux de formation en milieu de travail, qui seraient chargés d'affecter les fonds dans chaque entreprise. Ils feraient également des suggestions au comité sectoriel sur la formation dont ils ont besoin.

L'une des premières tâches du COFAM serait d'établir des buts visant l'augmentation des investissements dans la formation. Le niveau approprié d'investissement variera d'un secteur à l'autre et le COFAM devra travailler de concert avec les industries pour établir des cibles utiles. Le Conseil insiste sur le fait que ce moyen de combler les lacunes de notre système de formation dépend de la collaboration facultative des employeurs, des travailleurs et des deux paliers de gouvernement. Cependant, si des progrès importants ne sont pas réalisés vers la réalisation de ces buts, des mesures financières supplémentaires seront nécessaires pour amener la formation au niveau requis.

Les comités de formation régionaux

Les comités sectoriels ne peuvent vraisemblablement s'occuper de tous les besoins en formation. Il est donc nécessaire de créer des comités régionaux chargés de compléter le travail des comités sectoriels, particulièrement en répondant aux besoins des petites entreprises et des régions géographiquement isolées. Le Conseil propose donc que des **comités de formation régionaux soient mis sur pied pour répondre aux différents besoins des collectivités et des entreprises locales en matière de formation.**

Chaque comité régional compterait un nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de la collectivité. Leur secteur de compétence pourrait correspondre aux zones de recrutement des collèges communautaires (sauf dans les régions de Toronto et du Niagara où il y tellement de collèges que les zones de recrutement devraient être regroupées). Ainsi, des liens étroits seraient établis entre les comités régionaux et les collèges qui offriraient les services de formation à l'échelle locale.

Contrairement aux comités sectoriels, les comités régionaux seraient entièrement financés par le gouvernement. Le COFAM serait chargé d'assurer la répartition appropriée des fonds et de veiller à ce que la mission des comités régionaux soit complémentaire à celle des comités sectoriels pour éviter les chevauchements.

Le Conseil ontarien de l'apprentissage

Un Conseil ontarien de l'apprentissage devrait être créé pour réorganiser le système d'apprentissage dans la province. Cet organisme bipartite, qui relèverait directement du COFAM, serait chargé de créer un nouveau système rigoureux d'apprentissage en Ontario. Sa principale tâche serait de régulariser l'accès à un large éventail de professions et leur accréditation. Comme première priorité, il pourrait recommander des moyens de réviser le système d'apprentissage en industrie.

Le Conseil de l'apprentissage pourrait également trouver de nouveaux moyens d'étendre la formation aux jeunes, en utilisant des fonds du COFAM pour persuader les syndicats, les entreprises et les comités de formation sectoriels d'accepter un nombre garanti d'apprentis dans certains secteurs d'activité.

Le réseau pédagogique

Un réseau pédagogique devrait être créé pour soutenir et améliorer les méthodes d'enseignement et de formation dans la province. Le nouveau système de formation envisagé par le Conseil nécessitera un organisme central de recherche-développement, au même titre que l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario sert de ressource en recherche-développement pour les écoles secondaires et les universités de la province.

Cependant, le Conseil ne propose pas la mise sur pied d'un autre organisme de fonctionnaires. Le réseau pédagogique, qui serait régi par le COFAM, identifierait et évaluerait de nouvelles techniques de formation de partout dans le monde, effectuerait des recherches sur les plans de la créativité et de l'apprentissage et diffuserait ses conclusions sur les «meilleures pratiques» par l'entremise de colloques et de programmes de perfectionnement professionnel. Le réseau d'apprentissage aiderait à établir des liens entre les éducateurs de l'Ontario et ceux d'autres territoires.

Les centres locaux d'accès à la formation

Il est impératif que les occasions de formation soient élargies tout comme l'accessibilité à la formation. Une façon d'y parvenir est de créer **des centres locaux d'accès à la formation qui seraient chargés de fournir information et soutien aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi qui ont besoin de formation.**

Ces centres relèveraient des comités de formation régionaux, mais ils seraient financés directement par les ministères provinciaux. Un réseau de centres ouverts à des heures souples où les intéressés se rendraient sans rendez-vous, des employés hautement qualifiés et des liens étroits avec les collectivités que servent ces centres contribueraient grandement à rendre la formation accessible aux groupes à risques et aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi qui ont habituellement le plus de difficultés à trouver les programmes de formation qui leur conviennent et la façon de les suivre.

SECTION III :

S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS

PLEINS FEUX SUR LE TRAVAILLEUR

À mesure que l'Ontario se restructure, sa main-d'oeuvre doit constamment s'adapter, souvent involontairement. Mais à quel prix cette adaptation se fait-elle? C'est souvent au détriment des travailleurs qui ne peuvent trouver un nouvel emploi, ou un emploi comparable, ou un emploi dans la même collectivité, ou un emploi aussi rémunérateur.

Les politiques d'adaptation de l'Ontario doivent mettre l'accent sur les travailleurs parce que leur participation au processus d'adaptation n'est pas toujours faite de plein gré. Les propriétaires et les gestionnaires sont libres de fermer leurs usines, de les automatiser ou de les réorganiser pour produire d'autres biens. Au demeurant, ils peuvent toujours déménager en Caroline du Nord ou au Mexique. Ces possibilités n'existent pas pour les travailleurs. Ceux-ci ne peuvent que réagir et tenter de s'adapter aux circonstances.

Gestion d'une bonne adaptation

Les politiques gouvernementales d'adaptation doivent viser autre chose que simplement trouver de nouveaux emplois. Une adaptation réussie signifie que les travailleurs ne connaissent pas de stress indu ou de problèmes de santé par suite d'un changement de lieu de travail, que les nouveaux emplois font appel aux mêmes compétences ou à des compétences supérieures, que les travailleurs maintiennent ou améliorent leur niveau de vie, et qu'ils considèrent leur nouvelle situation satisfaisante.

La restructuration industrielle se poursuivra, que l'Ontario aime ça ou non. En fait, la restructuration est un processus constant. Il en est de même pour l'apprentissage et la formation qui rendent possible une adaptation réussie. Pour l'Ontario, le défi à relever consiste à gérer l'adaptation de la main-d'oeuvre plutôt que de la laisser nous gérer.

Roulement des entreprises et du personnel

Au cours de la dernière décennie, l'industrie de l'Ontario a créé des emplois et en a supprimé d'autres pour s'adapter aux impératifs de la concurrence mondiale et aux changements technologiques. En 1986, par exemple, plus de 60 % des entreprises qui faisaient affaires en Ontario avaient moins de huit ans. Par contre, près de la moitié des entreprises qui étaient exploitées en 1978 avaient disparu huit ans plus tard. Les petites

entreprises représentent le plus grande nombre de nouvelles entreprises créées et de fermetures. Cependant, parmi les grandes entreprises, celles qui comptent 500 employés ou plus, le taux de roulement est élevé.

En période de récession, il va sans dire que les mises à pied augmentent. Cependant, même en période de prospérité, le roulement du personnel, y compris les mises à pied, est une caractéristique permanente du l'économie. En 1988, une année d'expansion, environ 320 000 travailleurs ont été mis à pied en Ontario. Selon des données de Statistique Canada, environ 30 % seulement des travailleurs mis à pied avaient trouvé un emploi dans la même industrie et au même salaire, ce qui prouve que nos politiques d'adaptation ne sont pas efficaces.

Le coût de l'adaptation pour les travailleurs

Le déplacement et l'adaptation présentent des problèmes particuliers pour certains groupes vulnérables de notre société. Les travailleurs âgés, les femmes, les travailleurs non qualifiés, les analphabètes, les personnes handicapées, les immigrants récemment arrivés au Canada et les travailleurs mis à pied qui vivent dans l'une des 115 collectivités mono-industrielles de l'Ontario ont beaucoup plus de difficultés à s'adapter à la perte de leur emploi.

Les coûts humains et sociaux des mises à pied et de l'adaptation sont de beaucoup supérieurs aux 12 milliards de dollars que le Canada dépense annuellement au titre de l'assurance-chômage. Inattendu, involontaire, le chômage peut détruire des vies et miner la santé de façon aussi sûre et catastrophique qu'un grave accident.

Les effets sociaux et les répercussions sur la santé de la perte d'un emploi sont difficiles à mesurer, mais fort réels. Une étude des travailleurs qui ont perdu leur emploi lorsque deux usines ont fermé en 1981 et 1984 donnent une indication des coûts humains de la perte d'un emploi. Dans une usine, plus de 60 % des travailleurs ont signalé que la fermeture avait changé leur vie complètement; 40 % ont dit qu'il leur a fallu de trois à cinq ans avant de reprendre une vie normale. Des études menées partout dans le monde ont confirmé qu'une perte d'emploi inattendue et involontaire est une expérience néfaste qui fait augmenter les taux de maladies mentales et physiques, de divorces, d'alcoolisme, de suicide et de criminalité.

Le rôle du gouvernement et des autres intervenants

Le gouvernement joue un rôle de premier plan dans le processus d'adaptation. Les politiques publiques du marché du travail et le contexte législatif aident à déterminer si l'adaptation est réussie ou non. Dans ce sens, les politiques du marché du travail constituent un instrument important de gestion économique et sociale. Elles peuvent faciliter l'adaptation en prévoyant la formation, l'information et d'autres services à offrir. Elles peuvent également aider à assurer que les coûts des changements sont partagés.

Les rapports entre les entreprises, les syndicats et les gouvernements dans le processus d'adaptation devraient procéder d'un soutien mutuel. Les gouvernements jettent les bases d'une adaptation efficace de la main-d'oeuvre et jouent un

rôle de soutien et de facilitation, mais les employeurs et les syndicats doivent prendre l'initiative de bâtir sur ces bases une structure d'adaptation qui atténue la souffrance du déplacement et accélère une réaffectation productive des ressources. La collectivité a également un rôle important à jouer dans la prestation des services et la mise en place de solutions de rechange aux mises à pied.

ADAPTATION INTERNE ET EXTERNE

Bien que bon nombre des pressions auxquelles doit faire face l'économie de l'Ontario soient de nature macro-économique, et même si les politiques gouvernementales peuvent en influencer l'incidence, les adaptations qui en découlent se font à l'échelon de l'entreprise.

Il existe fondamentalement deux genres de mobilité de la main-d'oeuvre : le mouvement interne des travailleurs, c'est-à-dire les changements d'emploi ou de lieu de travail dans une même entreprise, et les mouvements externes, où les travailleurs changent d'employeur, se retrouvent en chômage ou quittent la population active. La mobilité interne est plus courante dans les grandes entreprises simplement parce que leur taille et leur complexité organisationnelle offrent plus d'occasions de mobilité. En outre, les politiques sur les ressources humaines à l'échelon de l'entreprise et les conventions collectives entre les employés et les employeurs traitent de questions telles que l'embauche et les mises à pied, les procédures de promotion et les programmes de formation internes. Ces politiques régissent la mobilité interne.

Les petites entreprises sont moins capables et, partant, moins susceptibles de fournir de nombreuses occasions d'adaptation interne. Leurs politiques sur les ressources humaines, le cas échéant, sont habituellement moins structurées. Lorsque les petites entreprises se restructurent, les employés n'ont souvent d'autre choix que de quitter l'entreprise. Lorsque c'est le cas, les politiques publiques d'adaptation qui, en théorie, s'appliquent également aux grandes et aux petites entreprises, deviennent particulièrement importantes pour les petites entreprises qui offrent peu de possibilités d'adaptation interne.

Pour le bien-être des particuliers touchés et le bien-être économique de l'Ontario, l'adaptation interne est de loin la meilleure approche. Des relations de travail assorties d'un engagement solide envers la collaboration patronale-syndicale constituent un élément essentiel de politiques d'adaptation efficaces. Les politiques publiques peuvent contribuer à favoriser une base solide à une telle collaboration et à fournir un soutien direct sous forme d'aide à la formation et à d'autres formes d'adaptation.

Adaptation externe axée sur la collectivité : l'exemple de Firestone

Lorsque l'usine Firestone a décidé de fermer ses portes à Hamilton en 1987, elle a donné un avis 18 mois avant la fermeture qui signifiait la perte de 1 286 emplois. Grâce à ce long préavis, et à une importante collaboration entre la compagnie, les syndicats et la collectivité, environ 95 % des employés mis à pied avaient trouvé un autre emploi, avaient pris leur retraite ou s'étaient inscrits à un programme de formation.

Le succès de Firestone quant à l'adaptation de la très grande majorité de ses employés procède d'un certain nombre de facteurs dont :

- un long délai pour se préparer à l'adaptation
- entreprise et syndicat solidaires et responsables
- intervention gouvernementale efficace
- employeurs réceptifs
- un bon programme de communication
- une recherche d'emplois et des services de counseling efficaces
- une main-d'oeuvre qualifiée
- un comité d'adaptation très motivé.

PROBLÈMES DU SYSTÈME ACTUEL D'ADAPTATION

Pour que l'adaptation des travailleurs mis à pied soit efficace, il faut : qu'un préavis soit remis longtemps à l'avance; que l'employeur respecte ses obligations, notamment pour ce qui concerne l'indemnité de cessation d'emploi et les salaires impayés; qu'un soutien du revenu suffisant soit offert; dans le cas des mises à pied massives, que la direction, les syndicats, la collectivité et le gouvernement participent à des comités d'adaptation; que des services d'orientation professionnelle, de recherche d'emploi et de jumelage emploi-travailleur soient mis en place rapidement; que des services de soutien soient offerts pour aider les travailleurs à résoudre les problèmes avec lesquels ils sont aux prises en raison de la perte de leur emploi; que des services souples de formation et de recyclage soient fournis, de préférence avant que les mises à pied ne se produisent; qu'une aide à la mobilité soit offerte.

Malheureusement, bon nombre de ces éléments sont souvent absents du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre en Ontario, malgré l'engagement financier important des gouvernements fédéral et provincial. Les problèmes et les lacunes du système actuel comprennent ce qui suit :

- **Programmes fragmentés** – Les responsabilités des gouvernements fédéral et provincial se chevauchent, ce qui déconcerte ceux qui cherchent de l'aide.
- **Initiative volontaire** – La participation des employeurs aux programmes gouvernementaux d'adaptation est habituellement facultative, ce qui fait que les travailleurs mis à pied ont souvent peu ou pas d'aide. L'an dernier, en Ontario, seulement 56 des 130 cas de mises à pied importantes ont donné lieu à la formation de comités d'adaptation fédéraux.
- **Diminution de l'engagement au niveau fédéral** – Le gouvernement fédéral a réduit son engagement financier envers les mesures d'adaptation des travailleurs, en particulier celles destinées à la formation et à la mobilité, à la suite de la réorganisation des programmes dans le cadre de la Planification de l'emploi. Les dépenses faites par le fédéral en Ontario dans le cadre de ce programme ont diminué de 36 % depuis 1985.
- **Critères d'admissibilité restrictifs et pénibles** – Les programmes fédéraux et provinciaux se caractérisent par des critères d'admissibilité indûment restrictifs. Souvent, ceux qui ont le plus besoin d'aide, les travailleurs ayant

reçu un avis de mise à pied ou les nouveaux chômeurs, doivent attendre jusqu'à six mois avant d'être admissibles à du financement.

- **Règlements de l'assurance-chômage qui annulent les principes d'autres programmes** – En 1985, le gouvernement fédéral a modifié les règlements sur l'assurance-chômage pour que les indemnités de cessation d'emploi et le remboursement des contributions aux régimes de pensions comptent comme «revenus» d'emploi. Les travailleurs ayant reçu une indemnité de cessation d'emploi voient donc leurs prestations retardées et réduites en conséquence.
- **Les programmes ne tiennent pas compte des besoins locaux** – Les conseils consultatifs locaux créés par le gouvernement fédéral pour donner des avis sur la Planification de l'emploi se sont montrés insatisfaits de ce que la stratégie ne tienne pas compte des besoins locaux.
- **La bureaucratie relative aux programmes est trop lourde** – Un obstacle de taille pour les employeurs est le temps qu'il faut prendre pour remplir des demandes d'inscription aux programmes et d'autres documents compliqués.
- **Soutien de revenu insuffisant pour les travailleurs en formation** – Parce que les allocations de formation sont très minimes, de nombreuses personnes, y compris des apprentis, ne peuvent suivre de formation à long terme ou doivent abandonner après avoir commencé le programme.
- **Sécurité du salaire limitée** – La protection salariale des travailleurs est inadéquate lorsque les employeurs font faillite ou sont mis sous séquestre, lorsqu'ils ferment ou abandonnent leurs usines non rentables, ou lorsqu'ils continuent à faire des affaires mais refusent de payer les ordonnances salariales.
- **Soutien limité des solutions de rechange à la fermeture** – Il n'y a pas de mécanismes qui examinent régulièrement et systématiquement les solutions de rechange aux fermetures et mises à pied avant qu'elles se produisent.

Dans l'ensemble, le processus d'adaptation des travailleurs est miné par des mesures inadéquates et spéciales. Dans le cas des mises à pied massives, le préavis est parfois insuffisant pour planifier adéquatement l'adaptation et la mise en oeuvre de programmes d'aide. Cela est particulièrement grave dans les collectivités où des mises à pied massives grugent la base d'emploi et nécessitent une planification à long terme de mesures de rechange.

POLITIQUES D'ADAPTATION À L'ETRANGER

Tous les pays industrialisés ont des stratégies pour faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre. La République fédérale d'Allemagne, la Suède et le Japon assument le processus d'adaptation relativement bien. Les États-Unis ressemblent plus au Canada dans leur approche à l'adaptation des travailleurs, bien que bon nombre des programmes canadiens se rapprochent plus des modèles européens que du modèle américain.

La mesure dans laquelle les différents systèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre sont efficaces peut dépendre

du contexte de relations de travail à l'intérieur duquel ils évoluent. En Suède et en RFA, il existe des lois qui prévoient l'établissement de conseils en milieu de travail où le patronat et les syndicats sont tenus de mener des consultations sur les questions qui touchent l'entreprise; en outre, la liberté des employeurs de mettre à pied leurs employés y est beaucoup plus limitée qu'au Canada. Au Japon, on retrouve un système d'emploi pour la vie (au moins pour les travailleurs clés dans les grandes industries) qui dissuade également les employeurs de procéder à des mises à pied.

Ces pays jouissent d'une souplesse considérable qui leur permet de faire une adaptation interne. Cette souplesse s'appuie sur le fait qu'il y a moins de classifications d'emplois, que les promotions reposent sur le mérite et la qualification plutôt que sur l'ancienneté et que les travailleurs sont plus aptes et disposés à se faire réaffecter tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'entreprise. Ce qui rend cette souplesse possible dans ces trois pays c'est la croyance en une formation intensive de haute qualité et permanente.

Bien qu'en RFA, en Suède et au Japon les employeurs aient moins de souplesse à court terme pour réduire la taille de leur main-d'oeuvre, cette situation est aussi la base de marchés du travail internes plus souples qui sont de plus en plus nécessaires dans les nouvelles organisations. Paradoxalement, ce qui rend cette souplesse possible est le fait que les travailleurs clés jouissent d'une sécurité d'emploi beaucoup plus grande dans ces marchés du travail. En Suède, cette sécurité découle de politiques gouvernementales sur l'emploi et la protection du revenu plus poussées qui s'emploient activement à trouver un autre emploi aux travailleurs déplacés aussi rapidement que possible. En RFA et au Japon, l'impossibilité pour les entreprises de mettre à pied des travailleurs et la prestation d'avantages liés à l'entreprise forment la base de cette sécurité. L'adaptation externe existe et a l'appui du gouvernement par l'entremise de mesures de mobilité ou de retraite anticipée, mais elle est habituellement considérée comme la solution de dernier ressort.

Par ailleurs, le système américain d'adaptation de la main-d'oeuvre consiste en mesures spéciales et nuit plus souvent à l'adaptation qu'il ne la facilite. Les employeurs des États-Unis sont relativement libres de procéder à des mises à pied comme bon leur semble, et les coûts des mises à pied pour les employeurs sont relativement bas comparativement à la RFA, au Japon et au Canada.

PRINCIPES D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Un certain nombre de principes ont orienté les délibérations du Conseil au sujet de l'adaptation de la main-d'oeuvre et ils constituent le fondement de ses recommandations dans ce secteur :

- Le préavis est le fondement d'une adaptation efficace.
- L'adaptation sans mise à pied grâce à la réaffectation interne ou à la restructuration d'entreprises viables est la solution la plus avantageuse pour le travailleur et la société.
- Le succès de l'adaptation externe ne se limite pas seulement à trouver un autre emploi.
- L'adaptation à une perte d'emploi ne peut être laissée seulement au marché parce que certains groupes en

souffriront. Une adaptation équitable et efficace exige le soutien d'une politique publique.

- La formation continue dans l'industrie facilitera l'adaptation; cependant, de bons programmes d'adaptation sont également nécessaires pour assurer le succès des politiques de formation.
- L'adaptation efficace exige qu'une série de programmes intégrés, complets et souples soit offerts à tous les travailleurs qui seront déplacés.
- Les travailleurs qui vont perdre leur emploi doivent pouvoir compter sur un soutien du revenu adéquat et sur des possibilités de formation pour commencer un nouvel emploi ou une nouvelle carrière.
- L'adaptation efficace exige la participation de tous les intéressés, y compris les travailleurs et leurs familles, les employeurs, les syndicats, les collectivités et les gouvernements.

Préavis et réaction rapide

Les mises à pied massives ou les fermetures d'usines ont d'importantes répercussions pour les travailleurs et les marchés du travail. Elles nécessitent une intervention rapide et des mesures spéciales. Il faut du temps pour que les travailleurs, les syndicats, les employeurs, la collectivité et les gouvernements évaluent les besoins, analyse les compétences et les capacités des travailleurs, déterminent s'il y a des solutions de rechange aux mises à pied ou aux fermetures, trouvent et utilisent les services d'emploi et de formation, interrogent d'autres employeurs pour trouver d'autres emplois et assurent le suivi des cas d'adaptation pour s'assurer qu'ils ont bien réussi et que l'adaptation est maintenue. Pour ces raisons, un préavis est considéré comme l'élément clé de la réussite de toute initiative d'adaptation à grande échelle.

Le Conseil croit que les exigences législatives régissant les préavis en Ontario pourraient être améliorées. Deux aspects des ces dispositions méritent qu'on s'y attarde. Le premier, c'est le nombre minimal d'employés touchés à partir duquel un préavis est obligatoire. À l'heure actuelle, en Ontario, ce seuil est de 50. Le deuxième, c'est le délai exigé pour remettre le préavis. À l'heure actuelle, un préavis de huit semaines doit être donné pour les mises à pied touchant de 50 à 199 travailleurs, 12 semaines pour les mises à pied de 200 à 499 travailleurs, et 16 semaines pour les mises à pied de 500 travailleurs ou plus.

Les mises à pied touchant de 10 à 49 travailleurs peuvent causer de sérieux problèmes aux personnes en cause et à leur réintégration au sein du marché du travail. Eu égard à l'importance documentée des préavis remis longtemps à l'avance, le Conseil propose que l'**Ontario songe à diminuer le nombre de travailleurs à partir duquel un préavis est obligatoire pour inclure les entreprises comptant de 10 à 49 travailleurs. En outre, on devrait également envisager d'augmenter les périodes de préavis pour toutes les mises à pied collectives**.

Le Conseil croit qu'il est particulièrement important que les grandes entreprises donnent un préavis plus long que celui de 16 semaines actuellement exigé par la loi. Reconnaissant que la prolongation des préavis n'a pas pour but d'ajouter au fardeau financier des grandes entreprises mais de favoriser une

adaptation efficace des travailleurs, le Conseil recommande que **les grandes entreprises ne soient pas tenues de verser une compensation tenant lieu de préavis lorsqu'elles donnent un préavis plus long.**

Comités d'adaptation en milieu de travail

L'expérience en Ontario et ailleurs démontre que l'un des mécanismes les plus importants pour assurer une adaptation efficace dans les cas de mises à pied collectives et des fermetures d'usines c'est l'établissement de comités paritaires d'adaptation en milieu de travail. Dans les entreprises où les travailleurs sont syndiqués, ces comités devront être négociés entre l'employeur et les syndicats; dans les autres, ils pourront être établis par des ententes conclues entre la direction et un comité de travailleurs élus.

En Ontario, un peu moins de la moitié des mises à pied collectives signalées au ministère du Travail ont entraîné la formation de comités d'adaptation fédéraux. La raison en est que le processus est entièrement facultatif, contrairement à d'autres pays comme la Suède et la République fédérale d'Allemagne, où les employeurs sont tenus de négocier des indemnités d'adaptation pour les travailleurs, qu'ils soient syndiqués ou non.

Le Conseil croit que «l'obligation» de négocier, une notion qui est déjà bien enracinée dans la législation ontarienne du travail, devrait être élargie pour s'appliquer à toutes les situations importantes d'adaptation. En outre, **les employeurs et les travailleurs touchés par une mise à pied collective, une fermeture d'usine ou d'importants changements technologiques devraient être tenus de mettre sur pied des comités bipartites d'adaptation en milieu de travail pour faciliter l'orientation, le recyclage et la recherche de nouveaux emplois pour les travailleurs déplacés.**

Adaptation en milieu de travail et dans la collectivité

Le Conseil croit qu'un Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité devrait être créé sous la responsabilité du COFAM. Le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité serait le premier pourvoyeur de services d'adaptation en Ontario. Dès qu'une fermeture d'usine ou une mise à pied collective serait annoncée, le Service communiquerait avec les travailleurs et la direction pour veiller à ce qu'un comité d'adaptation soit mis sur pied, faciliter la répartition des fonds fédéraux d'adaptation et travailler de concert avec les représentants locaux pour veiller à ce que les travailleurs touchés reçoivent rapidement une aide au titre du soutien du revenu et d'autres formes d'aide.

Le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité aurait le pouvoir de prendre des mesures en prévision de mises à pied ou de fermetures d'usines en favorisant la mise sur pied de comités d'adaptation sectoriels et régionaux, en collaborant avec eux et en les finançant, dans les secteurs d'activité et les régions où la restructuration industrielle risque de provoquer d'importantes mises à pied et la fermeture d'usines.

Le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité remplacerait la Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre du ministère du Travail et jouerait un rôle

complémentaire au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral.

Les besoins spéciaux des collectivités mono-industrielles
La fermeture ou la restructuration d'une industrie majeure dans une collectivité mono-industrielle entraîne des bouleversements importants. Dans ces cas, le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité disposerait de fonds supplémentaires pour permettre à la collectivité de diversifier sa base économique et créer de nouveaux débouchés. **Un fonds de diversification économique et de restructuration devrait être établi pour aider les collectivités mono-industrielles à résoudre leurs problèmes particuliers d'adaptation et de diversification économique.**

Créer de nouvelles options de restructuration
L'Ontario devrait créer une unité des options de restructuration pour aider les travailleurs et les collectivités à trouver des solutions de rechange à la fermeture d'usines ou d'autres moyens de maintenir l'emploi.

Cette unité, qui serait présidée par un homme ou une femme d'affaires bien en vue dans la collectivité, pourrait intercéder, sur invitation, afin d'aider les travailleurs et les collectivités à trouver de nouveaux propriétaires dans le cas d'une usine menacée de fermeture, ou pour examiner les possibilités de rachat par les travailleurs, de mises de fonds-prêts ou d'autres solutions. Le Conseil s'attend à ce que ces solutions de rechange soient possibles dans peu de cas seulement; cependant, lorsqu'il est possible de relancer l'entreprise avec une nouvelle administration, cette possibilité ne doit pas être négligée.

Protection des salaires des travailleurs déplacés
L'Ontario devrait fournir une avance à tous les travailleurs qui doivent recevoir un salaire, une paie de vacances ou des contributions aux régimes de retraite d'employeurs qui manquent à leurs obligations. La province devrait alors recourir à tous les moyens juridiques possibles pour récupérer ces fonds des employeurs délinquants.

Contrairement à d'autres territoires, ce genre de protection salariale n'existe pas en Ontario. En donnant rapidement des avances aux travailleurs, la province ne ferait pas passer la responsabilité des salaires non payés des employeurs aux contribuables. Au contraire, elle veillerait à ce que les travailleurs ne souffrent pas de l'opprobre de pertes économiques à un moment où ils sont le plus vulnérables. En poursuivant les employeurs par la suite, la province récupérerait une part importante de ces avances.

Annuler les pénalités concernant les indemnités de cessation d'emploi
En vertu des règlements sur l'assurance-chômage adoptés en 1984, les indemnités de cessation d'emploi et le remboursement des contributions à des régimes de pension sont considérés comme des revenus aux fins du calcul des prestations d'assurance-chômage. Pour la plupart des travailleurs mis à pied, cela signifie une réduction des prestations auxquelles ils ont droit. Cela signifie également que ces travailleurs sont

pénalisés par le gouvernement pour avoir perdu leur emploi.

Pour les travailleurs âgés, cette disposition est particulièrement injuste, puisque ces travailleurs travaillent généralement depuis longtemps et ont droit à d'importantes indemnités de cessation d'emploi. En outre, les pertes que subissent les travailleurs âgés sont d'autant plus grandes qu'ils ont tendance à être en chômage plus longtemps que les jeunes.

Chaque étude importante sur l'adaptation de la main-d'oeuvre menée depuis 1984 recommande qu'Ottawa abroge cette disposition. **Le Conseil presse le gouvernement fédéral d'annuler la disposition de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui compte l'indemnité de cessation d'emploi comme un revenu dans le calcul des prestations d'assurance-chômage.**

Le gouvernement fédéral devrait également modifier l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* pour permettre aux travailleurs en chômage et aux travailleurs ayant reçu un préavis de mise à pied de toucher des prestations d'assurance-chômage tout en suivant une formation. Tous les programmes de formation fédéraux et provinciaux devraient être accessibles aux chômeurs, et les travailleurs devraient avoir droit à des congés payés pour suivre une formation dans le cadre d'un plan d'adaptation ou aller à des entrevues d'emploi organisées par les comités d'adaptation.

Dans certains pays d'Europe, les travailleurs reçoivent des prestations d'assurance-chômage plus élevées lorsqu'ils suivent une formation. Les pratiques en vigueur au Canada vont à l'encontre du processus d'adaptation, en rendant la formation moins accessible à un moment où les travailleurs en ont le plus besoin.

VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT

Dans l'ensemble, les stratégies de formation et d'adaptation de l'Ontario sont beaucoup moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, principalement en raison d'une fragmentation des responsabilités et du fait que personne n'a à rendre compte des résultats.

En confiant la responsabilité de la formation et de l'adaptation au Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre, les personnes les plus touchées, c'est-à-dire les travailleurs et les employeurs, auront plus leur mot à dire dans la formulation des politiques de formation et d'adaptation. Si ces deux partenaires sociaux peuvent travailler ensemble dans un esprit de collaboration constructive, tout le monde y gagnera. Le Conseil est assuré que les structures et les processus recommandés dans son rapport faciliteront un tel consensus, donneront plus d'occasions aux travailleurs et amélioreront la productivité et la compétitivité des industries ontariennes.

Membres et personnel du Conseil du premier ministre

Le premier ministre David Peterson,
Président

Dan Alexander,
Président-directeur général de St. Marys Paper Inc., Sault Ste. Marie

Stuart G. Angus,
Président de The Proctor & Redfern Group, Don Mills

Bob Beamish,
Président-pirecteur général, Woodbridge Foam Corporation, Mississauga

David R. Beatty,
Président de Weston Foods Ltd., Toronto

William Blundell,
Président-directeur général de la Compagnie générale électrique du Canada, Mississauga

C. Henry Brehaut,
Vice-président principal, exploitations canadiennes de Placer Dome Inc., Toronto

Roderick M. Bryden,
Président-directeur général de SHL Systemhouse Inc., Ottawa

W. Edmund Clark,
Président-directeur général de Morgan Financial Corporation, Toronto

Larry D. Clarke,
Président de Spar Aerospace Limited, Mississauga

L'honorable Sean Conway,
Ministre de l'Éducation, ministre de la Formation professionnelle et ministre des Collèges et Universités

Susan Eng,
Avocate attachée à l'étude Blaney, McMurtry and Stapells, Toronto

Robert C. Franklin,
Président d'Ontario Hydro, Toronto

Leo W. Gerard,
Directeur du district 6 (Ontario) des Métallurgistes unis d'Amérique, Etobicoke

Robert Gordon,
Président du Collège Humber, Etobicoke

Geraldine Kenney-Wallace,
Professeure de chimie et de physique, Université de Toronto, et présidente du Conseil des sciences du Canada, Ottawa

W. Norman Kissick,
Président-directeur général, Union Carbide Canada Ltée, Toronto

L'honorable Monte Kwinter,
Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Judith Maxwell,
Présidente du Conseil économique du Canada, Ottawa

Patrick A. Monaghan,
Président de Marshall, Macklin, Monaghan, Toronto

J. Fraser Mustard,
Président de l'Institut canadien de recherches avancées, Toronto et professeur du département de pathologie à l'Université McMaster de Hamilton

Fiona Nelson,
Conseillère du conseil scolaire de Toronto

L'honorable Robert Nixon,
Trésorier de l'Ontario et ministre de l'Économie

George A. Peapples,
Président et directeur général de la General Motors du Canada Limitée, Oshawa

L'honorable Gerry Phillips,
Ministre du Travail

Paul J. Phoenix,
Président et directeur général de l'exploitation de Dofasco Inc., Hamilton

Fred W. Pomeroy,
Président national du Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada, Ottawa

Robert G. Rosehart,
Président de l'Université Lakehead, Thunder Bay

Percy Skuy,
Président d'Ortho Pharmaceutical (Canada) Ltd., Toronto

John Thompson,
Président-directeur général d'IBM Canada Ltée, Markham

David G. Vice,
Vice-président, produits et technologie de Northern Telecom Ltée, Mississauga

Donald C. Webster,
Président du conseil d'administration de Helix Investment Ltd., Toronto

Peter N.T. Widdrington,
Président de John Labatt Ltée, London

Gordon Wilson,
Président de la Fédération du travail de l'Ontario, Don Mills

Douglas Wright,
Président et recteur de l'Université de Waterloo, Waterloo

SECRÉTAIRE	**Len Pitura,** Sous-ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU PREMIER MINISTRE	**Helen Burstyn,** Sous-secrétaire **Rob McLeod,** Conseiller principal aux politiques **Gerry Pisarzowski,** Conseiller principal aux politiques **Colleen Murphy-Devlin** Adjointe
CANADA CONSULTING GROUP	**Neil Paget,** Associé **David Pecaut,** Associé **Anne Donaldson-Page,** Experte-conseil **Lucille Fowle,** Experte-conseil **Susan Wright,** Experte-conseil **Jo-Ann Novocic,** Adjointe

LE RAPPORT DU
CONSEIL DU
PREMIER MINISTRE

Formation et adaptation des travailleurs pour la nouvelle économie mondiale

Ontario

PRÉFACE

Le présent rapport contient les conclusions des recherches effectuées par le Conseil du premier ministre dans le cadre de son examen du système ontarien d'éducation, de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre. Le programme du Conseil relatif aux ressources humaines est un prolongement de la stratégie économique élaborée dans le cadre de son premier mandat, qui a abouti à la publication du rapport intitulé *Concurrencer dans la nouvelle économie globale* en avril 1988.

La majeure partie des recherches et des consultations aux fins du présent rapport ont été faites par les membres du Conseil eux-mêmes. Trois sous-comités ont été établis pour examiner les questions de l'éducation, de la formation et de l'adaptation de la main-d'oeuvre en regroupant différents groupes d'intérêts et en consultant les spécialistes de ces domaines. Un large éventail de points de vue ont été obtenus, allant des récits de travailleurs aux prises avec les problèmes qui accompagnent la perte d'un emploi aux défis que doivent relever quotidiennement les éducateurs qui doivent composer avec des questions qui étaient pratiquement inconnues pour leurs collègues des générations passées.

Grâce à ces discussions publiques et à ses propres délibérations, le Conseil est parvenu à mieux cerner les problèmes et à élaborer de nombreuses approches novatrices. Les représentants patronaux et syndicaux du Conseil, reconnaissant la nécessité d'une action commune, ont atteint un consensus remarquable dans de nombreux domaines. Cependant, quelques domaines font encore l'objet de divergences d'opinions. Bon nombre de ces divergences semblent porter sur les attitudes face à l'intervention gouvernementale.

Les membres du Conseil ont notamment débattu, sans la résoudre complètement, la question de savoir comment augmenter les investissements dans la formation industrielle. Les membres patronaux et syndicaux du Conseil appuyaient différentes mesures pour accroître la quantité de formation offerte et améliorer sa qualité. Néanmoins, tous s'entendaient sur l'urgence et l'importance d'offrir plus de formation et une formation de meilleure qualité aux travailleurs.

Le Conseil croit qu'il a orienté le débat sur les ressources humaines et qu'il l'a ainsi fait avancer pour qu'il se poursuive dans le public. Le présent rapport contient une analyse éclairée et une série de recommandations qui méritent d'être prises en considération par les deux paliers de gouvernement ainsi que par d'autres intervenants de l'industrie, des syndicats, du monde

de l'éducation et des milieux communautaires. Le Conseil espère également que ses avis aideront les gouvernements à trouver des approches coopératives pour veiller à ce que les intérêts des travailleurs et du patronat soient bien servis.

Le présent rapport n'aurait pu être rédigé sans l'aide inestimable que chacun de ces intervenants a apportée. Ce sont leurs conseils et leurs points de vue qui permettront au présent rapport de continuer de faire avancer le débat au Canada sur la façon dont notre économie et notre société, et les particuliers qui les composent, peuvent s'adapter aux pressions qu'exerce la nouvelle concurrence mondiale et qui touchent notre façon de vivre et de travailler, et d'en tirer parti.

Membres et personnel du Conseil du premier ministre

Le Premier ministre David Peterson,
Président

Dan Alexander,
Président-directeur général de St. Marys Paper Inc., Sault Ste. Marie

Stuart G. Angus,
Président de The Proctor & Redfern Group, Don Mills

Bob Beamish,
Président-directeur général, Woodbridge Foam Corporation, Mississauga

David R. Beatty,
Président de Weston Foods Ltd., Toronto

William Blundell,
Président-directeur général de la Compagnie générale Électrique du Canada, Mississauga

C. Henry Brehaut,
Vice-président principal, exploitations canadiennes de Placer Dome Inc., Toronto

Roderick M. Bryden,
Président-directeur général de SHL Systemhouse Inc., Ottawa

W. Edmund Clark,
Président-directeur général de Morgan Financial Corporation, Toronto

Larry D. Clarke,
Président de Spar Aerospace Limited, Mississauga

L'honorable Sean Conway,
Ministre de l'Éducation, ministre de la Formation professionnelle et ministre des Collèges et Universités

Susan Eng,
Avocate attachée à l'étude Blaney, McMurtry and Stapells, Toronto

Robert C. Franklin,
Président d'Ontario Hydro, Toronto

Leo W. Gerard,
Directeur du district 6 (Ontario) des Métallurgistes unis d'Amérique, Etobicoke

Robert Gordon,
Président du Collège Humber, Etobicoke

Geraldine Kenney-Wallace,
Professeure de chimie et de physique, Université de Toronto, et présidente du Conseil des sciences du Canada, Ottawa

W. Norman Kissick,
Président-directeur général, Union Carbide Canada Ltée, Toronto

L'honorable Monte Kwinter,
Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Judith Maxwell,
Présidente du Conseil économique du Canada, Ottawa

Patrick A. Monaghan,
Président de Marshall, Macklin, Monaghan, Toronto

J. Fraser Mustard,
Président de l'Institut canadien de recherches avancées, Toronto et professeur du département de pathologie à l'Université McMaster de Hamilton

Fiona Nelson,
Conseillère du conseil scolaire de Toronto

L'honorable Robert Nixon,
Trésorier de l'Ontario et ministre de l'Économie

George A. Peapples,
Président et directeur général de la General Motors du Canada Limitée, Oshawa

L'honorable Gerry Phillips,
Ministre du Travail

Paul J. Phoenix,
Président et directeur général de l'exploitation de Dofasco Inc., Hamilton

Fred W. Pomeroy,
Président national du Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada, Ottawa

Robert G. Rosehart,
Président de l'Université Lakehead, Thunder Bay

Percy Skuy,
Président d'Ortho Pharmaceutical (Canada) Ltd., Toronto

John Thompson,
Président-directeur général d'IBM Canada Ltée, Markham

David G. Vice,
Vice-président, produits et technologie de Northern Telecom Ltée, Mississauga

Donald C. Webster,
Président du conseil d'administration de Helix Investment Ltd., Toronto

Peter N.T. Widdrington,
Président de John Labatt Ltée, London

Gordon Wilson,
Président de la Fédération du travail de l'Ontario, Don Mills

Douglas Wright,
Président et recteur de l'Université de Waterloo, Waterloo

SECRÉTAIRE	**Len Pitura,** Sous-ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU PREMIER MINISTRE	**Helen Burstyn,** Sous-secrétaire **Rob McLeod,** Conseiller principal aux politiques **Gerry Pisarzowski,** Conseiller principal aux politiques **Colleen Murphy-Devlin** Adjointe
CANADA CONSULTING GROUP	**Neil Paget,** Associé **David Pecaut,** Associé **Anne Donaldson-Page,** Experte-conseil **Lucille Fowle,** Experte-conseil **Susan Wright,** Experte-conseil **Jo-Ann Novocic,** Adjointe

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

En prévision de la nouvelle économie mondiale 1
Restructuration vers une industrie à valeur ajoutée plus forte 2
Les forces qui sous-tendent la restructuration 3
Gérer la restructuration et les changements technologiques 4
Cadre de réflexion sur les compétences 5
Les facteurs de changement des compétences 7
Les nouvelles réalités démographiques 9
Vers une stratégie axée sur les travailleurs 12

SECTION I L'ÉDUCATION AU XXI^e SIÈCLE

LES ÉCOLES EN CONTEXTE 17
Base de l'apprentissage 17
Les écoles, agents de changements 18
Demande de plus en plus grande pour nos écoles 19
Obstacles présents dès l'enfance 19

BASE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE 23
Langage et apprentissage 23
Intégrer les mathématiques et les sciences 25
Acquérir les compétences de base 30

LES ANNÉES PIVOT 33
Potentiel perdu : les décrocheurs 35
Choix des élèves et débouchés mal assortis 38
Mieux orienter les fonctions d'orientation et de counseling 41
Créer une expérience scolaire commune pendant les années de transition 43
Offrir des occasions dans les années de spécialisation 45

LES MÉCANISMES DE CHANGEMENT 47
Importance de l'évaluation 47
Une nouvelle compréhension du rendement des élèves 49
Réorganiser la formation des enseignants 50
Leadership en administration scolaire 53
Combler l'écart 55

SECTION II
LES LACUNES DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE MONDIALE 61
Au-delà des compétences de base : l'éducation au niveau postsecondaire 61
Les besoins des secteurs commerciaux 62
Améliorer l'accès 63
Insister sur les compétences génériques 64
Assurance de la qualité 65

REVITALISER LES PROGRAMMES DE TECHNOLOGIE DES COLLÈGES 67
Le nouveau rôle des collèges 67
Baisse de l'effectif dans les programmes technologiques 68
Ampleur du taux d'abandon scolaire 73
Qualité et pertinence 75
Centres de spécialisation 77

AMÉLIORER L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE 79
Augmentation de l'effectif - diminution du financement 80
Récompenser l'excellence en enseignement 84
Mathématiques, sciences et génie : augmentation de la demande et diminution de l'offre 84
La demande de diplômés de premier cycle 90

ASSURER LA CONTINUITÉ DANS TOUT LE SYSTÈME 93

RECONNAÎTRE LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE 97

LES IMPÉRATIFS DE LA FORMATION 99
La formation pour répondre aux besoins de la nouvelle économie mondiale 100
Formation pour l'équité 102
Le contexte des relations de travail 104
Vers une nouvelle approche à la formation 106

FORMATION DANS L'INDUSTRIE 109
Investir dans la formation 109
Le problème des «parasites» 113
La nouvelle orientation de la formation 114
Importance accrue des compétences génériques 118
La question de la qualité 122
Questions liées à la petite entreprise 123
Formation dans les services traditionnels 123
Lacunes dans la formation en industrie 125
Insatisfaction quant aux programmes de formation gouvernementaux 126
Nécessité de changements fondamentaux 128

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT 129
La fonction du gouvernement fédéral 130
Rôle de la province dans la formation 136

INEFFICACITÉ DU SYSTÈME D'APPRENTISSAGE 143
Un système désuet 143
Augmenter l'accès à l'apprentissage 147

COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS 151
La formule d'impôt-subvention du Royaume-Uni 151
Les entreprises éducatrices du Japon 153
Le système à deux volets de la RFA 156
La politique active du marché du travail en Suède 158

FAÇONNER UNE NOUVELLE APPROCHE À LA FORMATION 163
Nouveaux modèles sectoriels 163
Le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre 166
Les comités de formation sectoriels 169
Les comités de formation régionaux 172
Réforme de l'apprentissage 173
Le réseau pédagogique 174
Les mécanismes de prestation 175
Services d'accès à l'emploi 176

SECTION III L'ADAPTATION : PLEINS FEUX SUR LE TRAVAILLEUR

DÉPLACEMENT ET ADAPTATION DES TRAVAILLEURS 179
Le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre et de l'économie 181
Roulement du personnel 183
Mises à pied et fermetures en Ontario 185
Adaptation et changements technologiques 185
Pertes d'emploi et mobilité de la main-d'oeuvre 187
Mobilité interne et externe 190
Mises à pied et chômage 191
Groupes à risques dans le processus d'adaptation 194
Effets sociaux et sur la santé de la perte d'un emploi 198

QUELQUES ÉTUDES DE CAS D'ADAPTATION 201
Réaffectation interne 202
Adaptation externe axée sur la collectivité 208
Modèles d'adaptation sectoriels et coopératifs 210

CONTEXTE ACTUEL DE LA POLITIQUE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE 213
Les objectifs des politiques d'adaptation 213
Le rôle du gouvernement fédéral 214
Le rôle du gouvernement provincial 215
Problèmes du système actuel d'adaptation de la main-d'oeuvre 216

ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE DANS D'AUTRES PAYS 221
République fédérale d'Allemagne 222
Suède 224
Japon 226
États-Unis 227
Leçons à tirer des autres pays 229

UN NOUVEAU CADRE DE L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE 233
Principes d'adaptation de la main-d'oeuvre 233
Préavis et réactions rapides 234
Comités d'adaptation 238
Services d'adaptation 239
Diversification des collectivités mono-industrielles 241
Création de nouvelles options de restructuration 241
Une nouvelle vision des relations patronales-syndicales 243
Système d'adaptation de base 245
Stabilité du revenu 245
Conclusion 249

ANNEXES

ANNEXE A :
Remerciements 251

ANNEXE B :
Réunions du Conseil du premier ministre sur la question des ressources humaines 253

ANNEXE C :
Sous-comités du Conseil du premier ministre 255

ANNEXE D :
Changements technologiques et changements en matière de formation dans l'industrie canadienne des pièces d'automobiles 261

INTRODUCTION

EN PRÉVISION DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE MONDIALE

Lorsque le Conseil du premier ministre a présenté son premier rapport, *Concurrencer dans la nouvelle économie globale*, il y a deux ans, la province connaissait une forte croissance économique. Aujourd'hui, l'économie présente des signes de ralentissement. La production dans le secteur de l'automobile a connu une baisse marquée en raison de la diminution des ventes, le secteur des produits forestiers a connu un ralentissement, le prix du nickel a chuté et certaines de nos grandes industries de haute technologie ont battu en retraite. Entre-temps, la restructuration de l'industrie en réponse à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'évolution inexorable vers la mondialisation des marchés s'est accélérée.

Ces développements n'étaient pas inattendus. En effet, le rapport précédent du Conseil indiquait que la croissance du milieu des années 80 dissimulait des faiblesses structurelles dans l'économie provinciale et cachait le fait que les entreprises ontariennes devenaient de plus en plus vulnérables à la concurrence internationale. Les circonstances actuelles ne font que confirmer les conclusions de ce rapport : pour assurer sa prospérité à long terme, l'Ontario doit s'écarter des activités moins lucratives et à faible valeur ajoutée où elle n'a pas d'avantages sur la concurrence, pour se diriger vers les secteurs de production de biens et de services plus lucratifs et à valeur ajoutée plus forte. Ce changement exigera une amélioration constante du capital et des travailleurs.

Les facteurs déterminants de notre capacité de faire la transition vers une économie à valeur ajoutée plus forte seront l'éducation, les compétences et la polyvalence de notre main-d'oeuvre. Nous devons préparer notre population à occuper des postes qui exigeront les connaissances et compétences sophistiquées qui sont la marque d'un pays industrialisé. Faute d'une main-d'oeuvre compétente, novatrice et polyvalente, nos matières premières, notre infrastructure et notre capital ne seront pas utilisés à leur pleine valeur.

Considérant le rôle crucial que jouent nos ressources humaines dans notre capacité de soutenir la concurrence mondiale, le Conseil avait recommandé dans son premier rapport de se pencher sur les travailleurs : leur éducation, leur formation et leur adaptation à la restructuration. Ce rapport est l'aboutissement de ces efforts et présente des constatations ainsi qu'un plan d'action. Le présent rapport constitue un complément à *Concurrencer dans la nouvelle économie globale* et,

comme son prédécesseur, il fait appel à des changements majeurs.

Le rapport est divisé en trois grandes sections qui traitent de l'éducation, de la formation et de l'adaptation. La section I examine le rôle du système d'éducation à tous les niveaux, pour ce qui est de fournir l'apprentissage et les compétences dont les jeunes auront besoin dans la nouvelle économie mondiale. La section II porte sur la formation en milieu de travail et analyse les obstacles qui empêchent une formation plus complète des travailleurs. La dernière section traite des différents moyens qu'utilisent les travailleurs pour s'adapter à une perte d'emploi involontaire, et propose des façons de les aider à faire la transition souvent pénible dont s'accompagne la restructuration industrielle.

L'introduction vise plusieurs objectifs. Elle donne d'abord certains renseignements sur le Conseil du premier ministre, et notamment sur les principes qui sous-tendent les questions liées à la concurrence qui ont fait l'objet des travaux antérieurs du Conseil. Elle offre également certains renseignements pratiques sur les facteurs économiques et technologiques qui façonnent les questions liées à la main-d'oeuvre de l'Ontario. Enfin, elle tente de brosser un tableau des thèmes et des prémisses idéologiques qui formeront les constatations et les conclusions du rapport.

RESTRUCTURATION VERS UNE INDUSTRIE À VALEUR AJOUTÉE PLUS FORTE

Dans son premier rapport, le Conseil du premier ministre a dressé la liste des défis que doit relever la province et a établi un plan de restructuration nécessaire pour préparer l'Ontario à la nouvelle économie mondiale. La restructuration consiste principalement à déplacer les ressources des entreprises moins lucratives et les marchandises des fabricants de ressources, ou des fabricants en pleine maturité, vers des produits et services plus lucratifs. La seule façon d'augmenter notre richesse est de continuer à augmenter notre valeur ajoutée par employé.

Ce changement vers une valeur ajoutée plus forte doit se faire à tous les échelons de l'économie. Dans le secteur des ressources, nous devons profiter de nos avantages naturels sur le plan des matières premières pour créer des positions concurrentielles pour ce qui est de produits à plus haute valeur ajoutée, comme les papiers à usages spéciaux et les aliments conditionnés de marque. Dans nos secteurs manufacturiers en pleine maturité comme dans celui des pièces d'automobiles, il faut quitter les segments moins lucratifs de l'industrie et concentrer nos ressources humaines et notre capital sur les produits à valeur ajoutée plus forte par employé comme l'usinage de précision ou les équipements de montage automatisés. Nous devons être plus actifs dans les secteurs de forte croissance comme l'aérospatiale et les télécommunications où nous pouvons être concurrentiels. Dans ces secteurs à forte croissance, il faut aussi passer des activités à faible valeur ajoutée par employé vers des activités à forte valeur ajoutée comme la création de logiciels ou la fabrication de composantes complexes.

La restructuration doit aussi passer par le secteur des services. Dans les services à vocation mondiale comme l'ingénierie ou l'intégration de systèmes informatiques, nous devons nous concentrer sur les segments où nos compétences et innovations nous permettent de rester concurrentiels, et de faire continuellement augmenter notre capacité de création de la

richesse. Notre secteur des services porte en grande partie sur l'échange de produits et services dans l'économie comme la publicité, les services juridiques, les communications, la construction et le transport. La qualité et l'efficacité de ces entreprises peuvent avoir un effet important sur la compétitivité de ce secteur.

Même les segments du secteur des services où la concurrence internationale est inexistante, comme les services de santé ou les services sociaux, doivent penser à la restructuration pour composer avec les progrès technologiques rapides et la concurrence pour des ressources publiques qui encourage à fournir tous les biens publics plus efficacement. Le processus de restructuration vers des activités à valeur ajoutée plus élevée touche donc à la fois le secteur de la production de biens et le secteur tertiaire.

LES FORCES QUI SOUS-TENDENT LA RESTRUCTURATION

Les deux forces principales qui sous-tendent la restructuration économique sont la mondialisation du commerce et l'accélération des changements technologiques. D'un pays à l'autre, les différences entre les produits s'amenuisent rapidement et de grandes marques sont vraiment présentes dans un marché mondial. De nombreux systèmes de production quant à eux sont maintenant structurés à l'échelle internationale selon la répartition de la main-d'oeuvre, la production moins lucrative se faisant dans les pays moins développés et la production complexe dans les pays plus riches.

La production de téléviseurs couleur est un bon exemple de mondialisation d'une industrie. Il y a vingt-cinq ans, il existait plus d'une centaine de compagnies dans ce domaine, dont plusieurs au Canada. Chacune fabriquait des produits destinés à un marché local précis. Aujourd'hui, moins de dix multinationales contrôlent la production de téléviseurs couleur. Les systèmes de production de téléviseurs couleur sont eux aussi mondialisés. Les téléviseurs couleur à grand écran sont produits par l'assemblage de composantes dans des entreprises à faibles salaires de l'Extrême-Orient ou du Mexique, la production de tube-image dans des usines très automatisées du Japon, de l'Amérique du Nord ou de l'Europe et un assemblage final près des marchés auxquels ils sont destinés.

Le changement rapide de la technologie est l'autre force principale transformant notre situation économique. L'époque moderne est caractérisée par des changements technologiques, mais la rapidité de ces changements nécessite une restructuration radicale qui touche pratiquement toutes les industries de l'Ontario.

Les changements technologiques touchent aussi bien les produits que les processus de fabrication. Une voiture type compte maintenant près de deux milles dollars d'équipement et de logiciels pour contrôler tous les éléments, du mélange du carburant aux systèmes de diagnostic. Le processus de fabrication du véhicule utilise des centaines de machines contrôlées par des microprocesseurs et une forme quelconque de fabrication assistée par ordinateur.

Il y a eu une véritable explosion de nouvelles machines et de technologie informatique dans le but d'obtenir une plus grande productivité et une meilleure qualité. Il peut s'agir de conception et de fabrication assistées par ordinateur ou encore

de bureautique. Après un départ plus lent que dans d'autres pays, l'Ontario adopte maintenant la technologie à un rythme assez rapide. En cinq ans seulement, l'utilisation de technologies de conception et de fabrication assistées par ordinateur a augmenté de façon importante dans l'industrie des pièces d'automobiles de l'Ontario; par exemple, le taux d'utilisation d'automates programmables dans les entreprises est passé de 50 % en 1985 à 75 % en 1989.[1]

GÉRER LA RESTRUCTURATION ET LES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES

La vitesse des changements technologiques soulève des questions sur les compétences acquises et la sécurité d'emploi de notre main-d'oeuvre. Ces changements peuvent annuler du jour au lendemain la valeur des compétences acquises pendant toute une vie. Des travailleurs qui croyaient que leur expertise était une garantie de sécurité ont dû faire la transition vers des emplois moins bien payés ou de nouveaux emplois exigeant des compétences différentes.

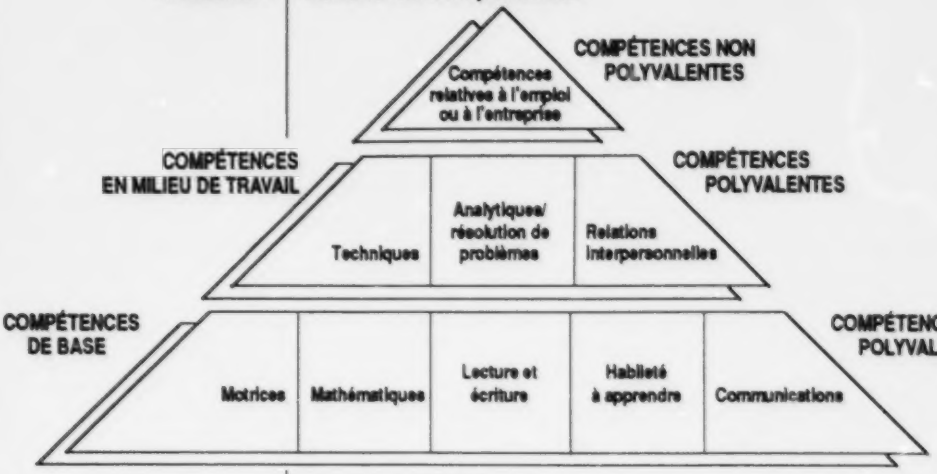
L'Ontario ne peut éviter le processus de restructuration ni ses effets sur les travailleurs. Il doit organiser la restructuration à son avantage. Des choix importants s'offrent à nous quant à cette restructuration. Nous ne pouvons nous permettre d'attendre, eu égard aux conséquences de cette passivité, à savoir un niveau de vie inférieur, des troubles sociaux importants et des «culs-de-sac» économiques pour la majeure partie de la population. Nous devons gérer l'adaptation et aider les travailleurs à acquérir l'éducation et les compétences qui faciliteront le changement.

Ne nous faisons pas d'illusions. La restructuration qui fait intervenir une spécialisation des travailleurs et une valeur ajoutée plus forte n'est ni facile, ni automatique. C'est pourtant cette voie qu'est en train de suivre notre économie. Une étude récente du Conseil économique du Canada et d'autres études ont révélé que nous devenons une société de plus en plus inégale. Les revenus des travailleurs se sont plus polarisés au cours des deux dernières décennies et la plupart des nouveaux emplois des années 80 ont été créés aux deux extrémités de l'échelle des compétences et de celle des salaires. Les emplois très spécialisés et exigeant beaucoup de formation ont augmenté de façon surprenante, ce qui est aussi le cas d'emplois non standard de catégories inférieures, surtout dans les services traditionnels. Il est également évident que nos politiques et établissements actuels de formation de la main-d'oeuvre sont loin de fournir ce dont nous avons besoin pour maintenir et développer une économie lucrative.

Les recherches du Conseil montrent que l'éducation et les compétences de la main-d'oeuvre peuvent influer sur la restructuration et les types d'emplois qui en résulteront. Par exemple, dans les établissements financiers au détail de l'Allemagne, où le personnel des banques est généralement assez éduqué et où le roulement du personnel est faible, les ordinateurs ont permis de confier aux caissiers et autres employés du service d'accueil plus de renseignements et plus de pouvoir de décision. Ils utiliseront leurs ordinateurs pour répondre aux questions des clients sur les prêts, les taux d'intérêt et ainsi de suite. Par ailleurs, dans un grand nombre d'établissements financiers du Canada et des États-Unis, le personnel d'accueil ne possède ni la technologie interactive ni la

[1] Enquête sur les ressources humaines dans le secteur des pièces d'automobiles menée par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre, 1989. (Voir annexe D.)

TABLEAU 1 **Échelle de compétences**



Source : Canada Consulting.

formation pour agir en tant que conseiller auprès des clients. Les établissements nord-américains expliquent leur réticence à former des employés technologiquement aptes par leurs préoccupations concernant le taux de roulement élevé du personnel et le niveau de compétences relativement faible que possèdent les nouveaux employés.

Les changements technologiques peuvent créer des emplois exigeant soit des compétences très spécialisées, soit moins de compétences. En favorisant la croissance continue de l'éducation et de la formation de sa population tout en y investissant des fonds, l'Ontario pourra influencer la restructuration et les changements technologiques pour fournir des emplois plus spécialisés et plus stimulants aux travailleurs touchés par ces phénomènes.

CADRE DE RÉFLEXION SUR LES COMPÉTENCES

Le débat entourant le niveau de compétence des travailleurs est souvent obscurci par un manque de clarté sur le concept de compétence et sur les sortes de compétences exigées par les nouvelles technologies. Le terme «compétence» donne souvent l'idée d'un aptitude précise comme taper à la machine ou une série d'aptitudes comme le métier d'outilleur. Aux fins de notre rapport, nous voulons donner à «compétence» un sens plus large. Pour nous, les compétences sont toutes les habiletés acquises qui permettent à une personne de fonctionner efficacement dans notre société économique. Non seulement comprennent-elles l'habileté d'accomplir des tâches, mais elles englobent aussi la responsabilité et le jugement de le faire convenablement. Les compétences de base comprennent donc la capacité de lire et d'écrire. Celles d'un ordre supérieur touchent le génie ou les sciences et toutes les aptitudes reliées à l'emploi comme le soudage ou la programmation, et toutes les aptitudes organisationnelles comme la gestion, la vente ou la négociation.

Pour définir plus clairement le terme «compétence» et les différentes exigences de l'industrie, nous avons créé une échelle assez simple (voir tableau 1). À la base, cinq compétences forment les éléments fondamentaux sur lesquels reposent toutes les autres compétences supérieures. Ce sont les compétences

motrices comme la coordination entre l'oeil et la main, les mathématiques, la lecture, l'écriture, la capacité d'apprendre et de communiquer.

En plus des compétences de base, les travailleurs peuvent acquérir trois types de compétences supérieures qui serviront d'un emploi à l'autre; ce sont les compétences techniques, l'analyse et la résolution de problèmes et les relations interpersonnelles. Les compétences techniques consistent en l'utilisation de connaissances précises relatives à une ou plusieurs technologies. Ces compétences peuvent avoir rapport à l'occupation ou au métier, comme le soudage, l'introduction de données sur ordinateur, ou elles peuvent avoir rapport aux systèmes ou à l'équipement, comme utiliser un tour à commande numérique par calculateur ou programmer dans un langage informatique particulier. Les compétences techniques supposent la connaissance d'une technologie ou d'un système précis ainsi que la compréhension des principes scientifiques sous-jacents.

L'analyse et la résolution de problèmes sont toutes les aptitudes qui permettent à quelqu'un d'utiliser et de gérer l'information de différentes façons. Des activités comme la cueillette de données, le diagnostic, la résolution de problèmes et la prise de décision exigent toutes de grandes compétences d'analyse. Celles-ci sont souvent reliées de très près aux compétences techniques, puisque la compréhension d'une technologie permet de résoudre les problèmes qui la concerne.

Les relations interpersonnelles en milieu de travail, la troisième variété de compétences supérieures, sont les aptitudes qui permettent à quelqu'un de travailler efficacement en équipe. Les communications de niveau supérieur, la résolution de problèmes en équipe, la négociation, le remue-méninges, la supervision et la résolution de conflits sont des compétences interpersonnelles. Ces compétences ont toujours fait partie des qualifications des directeurs et maintenant les entreprises s'attendent de plus en plus à ce que tous les employés possèdent de bonnes compétences en relations interpersonnelles dans le but d'améliorer l'efficacité interne de l'entreprise ainsi que les relations avec les fournisseurs, les clients et les autres groupes externes.

Ces compétences pourront tout aussi bien servir dans d'autres entreprises ou d'autres types d'emplois. Il existe aussi des compétences techniques ou d'un autre ordre qui ne conviennent qu'à un type d'entreprise ou d'emploi. Par exemple, savoir comment fabriquer une pièce précise ou savoir comment suggérer des améliorations à la production exigent des compétences reliées directement à un emploi ou à une entreprise en particulier. L'acquisition de ce genre de compétences devrait relever uniquement des employeurs. Les compétences de base, qui sont cumulatives et polyvalentes, devraient être principalement la responsabilité du gouvernement par l'entremise du système scolaire ou d'autres programmes. Les compétences génériques devraient relever à la fois du secteur privé et du secteur public.

LES FACTEURS DE CHANGEMENT DES COMPÉTENCES

Les compétences requises changent dans tout le spectre des professions et dans toutes les industries. Les tentatives de quantifier ou d'évaluer de façon plus définitive les exigences ou les niveaux de compétence sont sujettes à caution, puisque le rythme des changements tend à changer les prévisions de la demande en cibles mobiles. Néanmoins, il est possible de dégager les principaux facteurs de changement des compétences et les répercussions de certaines de ces tendances sur la main-d'oeuvre ontarienne.

Quatre facteurs entraînent les changements de compétences :

- Changement des compétences requises pour un emploi précis (p. ex., les secrétaires utilisent maintenant des machines de traitement de texte.)
- Les compétences requises pour tous les emplois dans un milieu de travail donné changent (p. ex., tous les employés apprennent à utiliser des techniques de contrôle statistique du processus.)
- La répartition des emplois change dans une industrie (p. ex., il y a de moins en moins de soudeurs dans les usines de montage de voitures mais de plus en plus de techniciens en électronique en raison de l'automatisation.)
- La position des industries change dans le contexte économique (p. ex., la demande de travailleurs dans les secteurs des services augmente tandis qu'elle diminue dans le secteur manufacturier traditionnel.)

Les changements de compétences qui ont lieu dans chacune de ces circonstances exigent habituellement une éducation supérieure et différentes combinaisons d'aptitudes, en particulier dans les milieux de travail où on a amélioré la productivité et ceux où un système de gestion faisant intervenir une plus grande participation des travailleurs a été mis en place. Par exemple, bien que les compétences techniques requises d'un régleur-conducteur de machines-outils puissent avoir diminué avec l'avènement de la CNC (commande numérique par calculateur), les compétences analytiques et la capacité d'établir de bonnes relations interpersonnelles peuvent augmenter en fonction des changements du milieu de travail (voir tableau 2).

La nouvelle répartition des emplois dans les industries et le changement de position des industries dans l'économie modifient aussi, souvent à la hausse, les compétences requises. Comme le montre le tableau 3, la restructuration et les changements technologiques survenus dans l'industrie des pièces d'automobiles réduisent rapidement le nombre d'emplois non spécialisés et augmentent de façon marquée le nombre de travailleurs qualifiés.

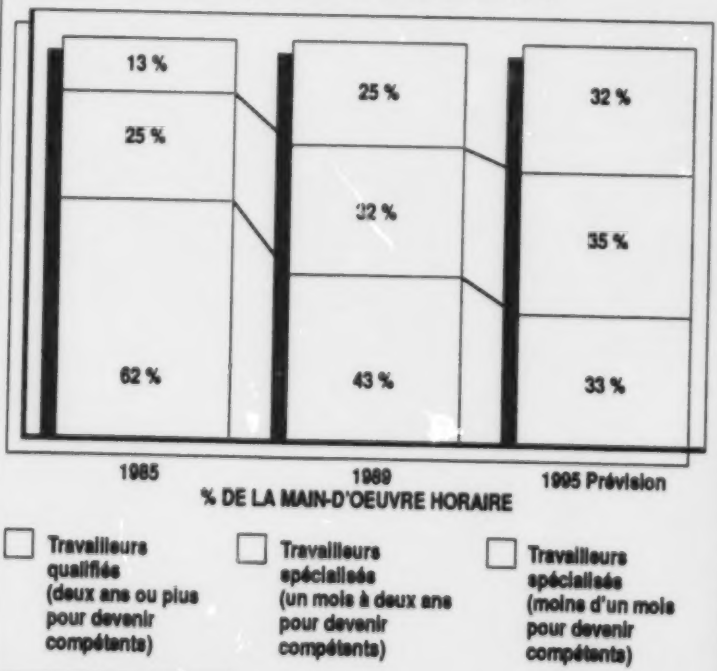
Le changement général de la répartition des compétences dans la main-d'oeuvre est difficile à illustrer, mais néanmoins très réel. Une indication nous vient d'Emploi et Immigration Canada qui compile des données sur les qualifications scolaires pour les emplois dans son recensement. Ces données indiquent que les exigences scolaires augmentent constamment. Comme le montre le tableau 4, il y aura une grande différence entre la distribution des emplois d'aujourd'hui et celle des emplois de l'an 2000. La part des nouveaux emplois exigeant une douzième année ou moins ne sera que de 36 % en l'an 2000. Aujourd'hui, ce niveau d'éducation convient à 55 % des emplois.

TABLEAU 2 **Régleur-conducteur de machines-outils en 1975 par rapport à aujourd'hui**

	VERS 1975	AUJOURD'HUI
Compétences requises pour l'emploi	• Dextérité manuelle essentielle • Certaines compétences analytiques et de résolution de problèmes • Connaissances précises sur les machines	• Compétences de contrôle essentielles • Résolution de problèmes centrale à la tâche • Contrôle du processus statistique nécessaire • Tâches d'entretien minimes
Compétences requises pour les relations interpersonnelles	• Communication avec le superviseur et quelques autres employés • Environnement de travail général, sécurité et compétences relatives à l'emploi	• Résolution de problèmes en équipe avec l'unité de travail, le personnel d'entretien et le superviseur • Interaction et participation au contrôle de qualité de toute l'usine • Réactions et discussions sur la programmation de la CNC avec l'ingénieur

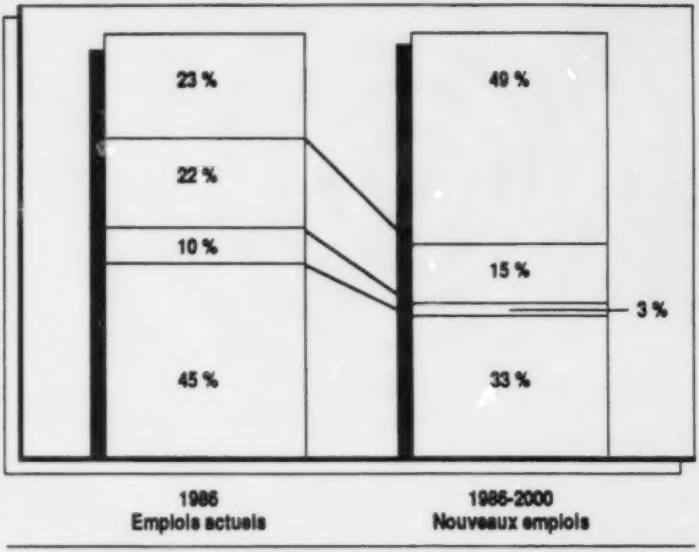
Note : Il existe encore aujourd'hui des emplois de régleur-conducteurs de machines-outils exigeant une compétence manuelle élevée dans divers domaines, surtout ceux de faible production.
Source : Entrevues effectuées par Canada Consulting.

TABLEAU 3 **Répartition des compétences de la main-d'oeuvre dans le secteur des pièces d'automobiles en Ontario**



Sources: Canada Consulting et secrétariat du Conseil du premier ministre, enquête sur les ressources humaines dans l'industrie des pièces d'automobiles, 1989, et AFPVA, enquête dans l'industrie des pièces d'automobiles pour le Groupe de travail sur les ressources humaines dans l'industrie de l'automobile, 1985. (Voir annexe D.)

TABLEAU 4 **Exigences scolaires plus élevées des nouveaux emplois**



Source : Emploi et Immigration Canada, 1989.

LES NOUVELLES RÉALITÉS DÉMOGRAPHIQUES

Dans les années à venir, l'Ontario connaîtra des pénuries de main-d'oeuvre plutôt que des surplus. À compter des années 90, la main-d'oeuvre en Ontario sera fort différente de celle des décennies précédentes. D'abord, elle sera plus vieille. La génération issue de l'explosion démographique occupe une grande part du marché du travail et le nombre de jeunes gens qui arrivent sur le .narché diminue. Comme le montre le tableau 5, le nombre de personnes de 15 à 24 ans qui arrivent sur le marché du travail continuera à diminuer, tandis que le nombre de travailleurs d'âge moyen ou plus âgés augmentera considérablement, ce qui fera passer l'âge moyen de la population de 27,2 ans en 1971 à 40,2 ans d'ici 2011.

Le déclin du nombre de travailleurs de 15 à 24 ans et le vieillissement de la génération précédente transformeront le profil de la main-d'oeuvre en Ontario. D'ici l'an 2000, 82 % des travailleurs ontariens seront âgés de 25 à 64 ans. En 1980, ce groupe comprenait 72 % des travailleurs ontariens.

Le taux d'activité chez les femmes a plus que doublé du milieu des années 50 au milieu des années 80, tandis que chez les hommes il a diminué légèrement depuis la fin des années 60. Même si le taux d'activité chez les femmes est toujours en hausse, la croissance rapide qui a commencé dans les années 50 perd de la vitesse et tend à se stabiliser. Le taux d'activité chez les hommes devrait continuer à diminuer légèrement jusqu'à l'an 2000 (voir tableau 6). Le ralentissement de la croissance du taux d'activité chez les femmes et les jeunes laisse présager une pénurie de travailleurs débutants dans l'industrie de l'Ontario.

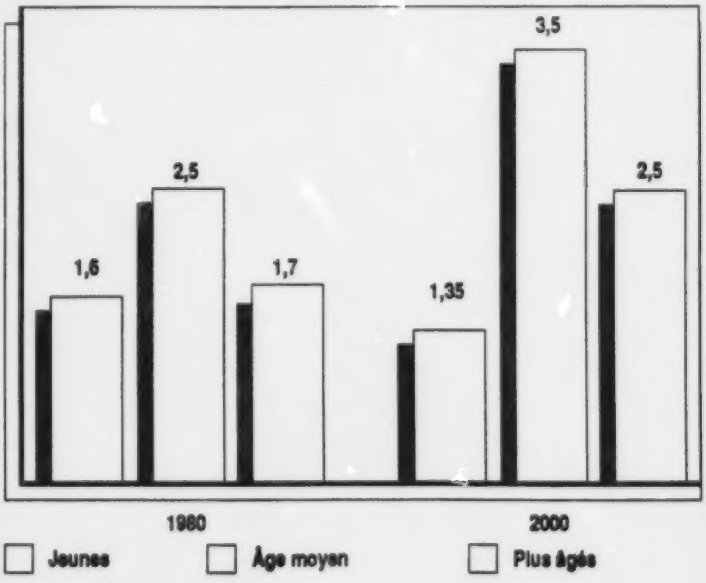
Les femmes ont occupé une part trop importante des emplois peu spécialisés à mesure que leur présence grandissait dans la main-d'oeuvre. Les emplois de l'avenir exigeront une éducation et des compétences supérieures. Il faudra faire le nécessaire pour que non seulement les femmes s'adaptent aux changements dans les compétences, mais qu'elles comblent l'écart qu'elles accusent par rapport aux hommes pour ce qui est des compétences existantes.

Un autre facteur important de l'évolution de la main-d'oeuvre en Ontario est l'immigration. Dans le passé, l'accroissement naturel était supérieur à la migration nette dans la province et la croissance de la main-d'oeuvre était due à l'augmentation de la population indigène. Cependant, au cours des dernières années, la baisse du taux de natalité et l'augmentation du taux de mortalité ont fait diminué l'accroissement naturel de la population au niveau de la migration nette. La migration nette continuera d'être égale ou supérieure à l'accroissement naturel de la population (voir tableau 7).

Seulement 35 % des immigrants adultes en Ontario ont une treizième année ou plus, alors que pour les résidents de l'Ontario, la proportion est de 50 %. En outre, une bonne partie des nouveaux immigrants devront suivre des cours en anglais langue seconde. Environ 40 % des immigrants ayant reçu le droit d'établissement en Ontario ne parlent ni l'une ni l'autre des langues officielles.

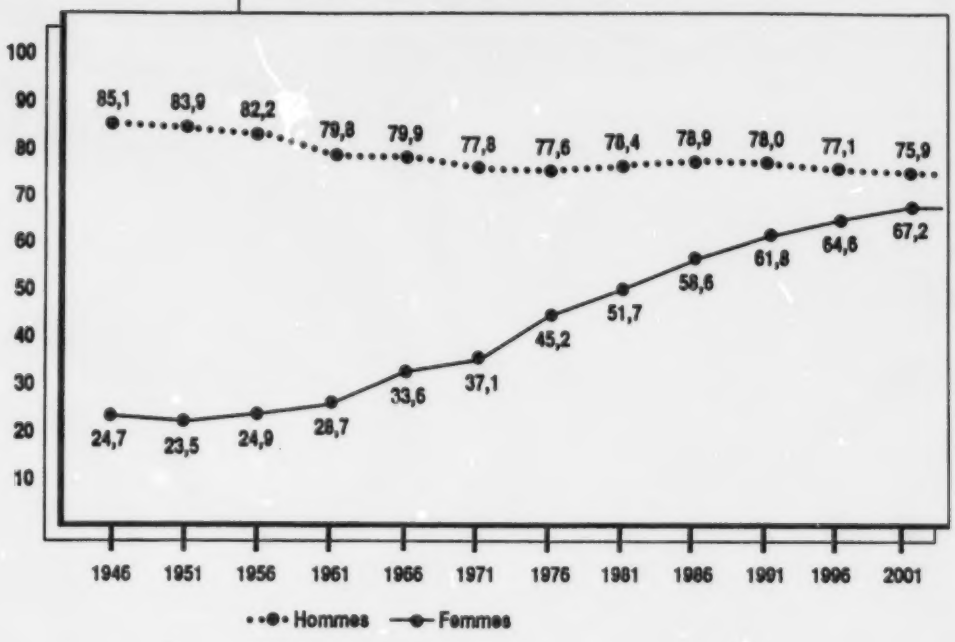
Toutes ces tendances indiquent l'émergence d'une main-d'oeuvre bien différente dans les années 90, alors que l'Ontario passera d'un surplus à une pénurie de main-d'oeuvre. Les décideurs devront repenser leurs politiques qui s'attaquent au chômage chez les jeunes pour s'intéresser aux problèmes des

TABLEAU 5 **Variation prévue de l'âge des travailleurs ontariens**
Population (millions)



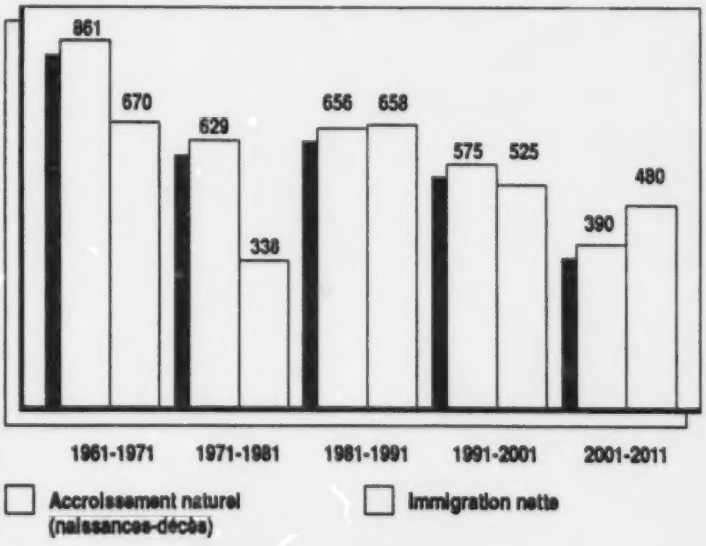
Source: prévisions de Statistique Canada et du ministère du Trésor et de l'Économie.

TABLEAU 6 **Taux d'activité, Ontario (Pourcentage de la population en âge de travailler sur le marché du travail)**



Sources: Statistique Canada, Groupe de recherche sur le marché du travail, ministère de la Formation professionelle, 1989.

TABLEAU 7 **Croissance de la population ontarienne 1961-2011 (en milliers)**



Source: Statistique Canada et ministère du Trésor et de l'Économie.

travailleurs d'âge moyen et plus âgés. Les chefs de file de l'industrie, des syndicats et du gouvernement devront trouver une façon d'assurer la formation des immigrants et d'autres groupes, afin qu'ils jouent un rôle actif dans notre marché du travail.

VERS UNE STRATÉGIE AXÉE SUR LES TRAVAILLEURS

Dans la nouvelle économie mondiale, chacun aura un rôle à jouer. Toutes les compétences et contributions seront importantes. Parce que l'Ontario connaîtra de plus en plus de difficultés à former les travailleurs dont il aura besoin par l'entremise des sources traditionnelles, à savoir l'immigration et l'intégration des jeunes travailleurs sur le marché du travail, il devra s'appuyer sur le perfectionnement continu des travailleurs en place.

Une stratégie axée sur les travailleurs qui vise aussi à inclure tous les particuliers sans discrimination doit reposer sur plusieurs droits universels :

- droit à l'éducation qui fournit les compétences de base pour participer à l'économie;
- liberté de choisir sa carrière et d'avoir pleinement accès à la carrière choisie;
- égalité des chances de se recycler pendant sa carrière;
- poursuite d'une éducation permanente;
- droit de participer aux décisions économiques.

La mise en pratique de ces principes sera une entreprise longue et ardue, mais elle doit être faite pour préparer les Ontariens à entrer dans le XXI^{e} siècle.

L'éducation consiste à nous donner des idées, et la bonne éducation à les mettre en proportion. MONTESQUIEU

L'ÉDUCATION AU XXI^e SIÈCLE

Le Conseil du premier ministre a abordé la question de l'éducation en Ontario avec une très grande prudence et un respect considérable pour un système dont nous pouvons nous enorgueillir à juste titre. Reconnaissant l'envergure et la complexité des questions liées à l'éducation, le Conseil a évité de procéder à une analyse globale et de recommander des réformes radicales. Le système a déjà fait l'objet, et continuera de faire l'objet, d'études et d'analyses approfondies menées par des experts. En outre, il fait également l'objet d'une restructuration et d'un renouvellement fondamentaux pour répondre aux besoins qui changent continuellement.

L'éducation est le principal investissement que le gouvernement puisse faire pour aider les gens à assumer et à façonner les changements. Les décisions quant à la forme, au contenu et au rythme de l'apprentissage sont devenues des questions de politiques et touchent plusieurs intervenants autres que les enseignants, professeurs, élèves et étudiants.

En ajoutant sa voix à celle des nombreux groupes qui s'intéressent profondément à l'éducation que nos écoles primaires et secondaires et nos établissements d'enseignement postsecondaire donnent, le Conseil visait plusieurs buts simples. D'abord, il voulait jeter un regard de «profane» sur les grandes questions auxquelles doit répondre le système d'éducation et expliquer leur importance du point de vue d'un groupe diversifié d'intérêts extérieurs. Le Conseil cherchait également à comprendre ces questions dans le contexte de la concurrence internationale, question qui a dominé ses délibérations au cours des quatre dernières années, tout en comprenant le contexte social plus vaste et le milieu institutionnel dans lequel s'inscrit le système d'éducation. Enfin, le Conseil voulait suggérer quelques orientations générales (non prescrire des interventions radicales) relativement aux changements à apporter au système d'éducation. Cette approche a pour but de tenir compte des vagues actuelles de réforme qui profitent au système mais qui le secouent également.

Le Conseil a fondé son traitement des questions liées à l'éducation sur plusieurs principes directeurs qui, en termes généraux, s'énoncent comme suit :

- Le système d'éducation doit fournir les compétences de base qui constituent le fondement de l'éducation permanente.
- Cette base doit être accessible à tous et fournie en tant que droit fondamental.
- Les particuliers doivent avoir toutes les chances possibles de poursuivre les études de leur choix.
- Rien ne devrait limiter d'autres choix ou la poursuite d'autres avenues; en d'autres termes, il ne devrait y avoir aucun cul-de-sac.
- L'éducation peut et devrait être acquise et fournie à l'extérieur des établissements conventionnels.
- Les compétences acquises par l'entremise du système d'éducation doivent être génériques, plutôt que propres à l'exercice d'un emploi, et être enracinées dans un système solide d'éducation générale.
- Les changements à l'intérieur du système d'éducation se font graduellement, quelquefois imperceptiblement; néanmoins, étant donné le caractère central de l'éducation dans les prochaines années en Ontario, les changements doivent être apportés au moment opportun et de façon graduelle.
- Parmi les nombreux buts que vise le système d'éducation, le maintien et l'amélioration de la compétitivité de l'Ontario dans la nouvelle économie mondiale doivent venir au premier rang.

L'analyse du système d'éducation qui suit est divisée en deux grandes parties, la première traitant de l'enseignement primaire et secondaire et la deuxième de l'enseignement postsecondaire. La première partie, intitulée «Base de l'apprentissage», présente le contexte social et économique à la base du système scolaire et porte ensuite sur la mise en place de la base de l'éducation permanente au cours des années de fréquentation scolaire, sur les années importantes de prise de décisions et de développement au niveau secondaire, et sur les principaux mécanismes de changement à l'intérieur du système d'éducation. La deuxième partie de cette section examine les problèmes et les perspectives des systèmes d'enseignement collégial et universitaire.

Un certain nombre de recommandations découlent de l'examen qu'a fait le Conseil du système d'éducation. Certaines de ces recommandations visent le système d'enseignement lui-même et d'autres comprennent ou visent directement les influences du milieu, la collectivité, les parents, les entreprises, les syndicats, qui ont un intérêt ainsi qu'un rôle à jouer dans l'excellence de l'éducation.

Les recommandations tentent dans l'ensemble d'assurer que la qualité, la pertinence et les débouchés sous-tendent l'éducation de chaque élève et étudiant. Plusieurs recommandations maîtresses viennent étayer les tendances thématiques qui sont essentielles à la réalisation de ces buts :

- **La nécessité d'une base solide d'apprentissage et d'acquisition de compétences** est au coeur des recommandations qui demandent un programme d'études de base commun, l'acquisition de compétences génériques et l'accent mis sur les cours de base au niveau postsecondaire comme prérequis à une éducation permanente efficace.
- **Des mesures novatrices pour assurer l'équité** et l'accessibilité du système d'éducation sous-tendent le décloisonnement des écoles et l'amélioration de l'accès à l'enseignement postsecondaire.
- **La nécessité de fournir une orientation forte** pour l'excellence scolaire est examinée dans les recommandations visant une préparation plus efficace et un renouvellement constant du personnel enseignant et des administrateurs scolaires.
- **La nécessité d'offrir des occasions et un accès à toutes les possibilités d'études** sous-tend la recommandation favorisant l'admissibilité et la continuité dans l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

LES ÉCOLES EN CONTEXTE

BASE DE L'APPRENTISSAGE

La plupart des Ontariens qui intégreront le marché du travail en l'an 2000 sont à l'école aujourd'hui. Pendant la dernière décennie du présent millénaire, ils poursuivront leurs études dans un contexte de bouleversements mondiaux.

Ces changements toucheront l'Ontario également. Nous savons que d'ici l'an 2000 plus de la moitié de la main-d'oeuvre rémunérée sera composée de femmes et que le profil ethnoculturel de la majorité de nos villes et de l'ensemble de la province continuera à se diversifier. Les changements technologiques et économiques ne seront pas moins spectaculaires. Avec l'accélération des communications et les changements fondamentaux apportés aux modes de production, la compréhension de ces nouveaux changements rapides et notre adaptation à ceux-ci seront essentielles à notre survie en tant que société et en tant qu'économie.

Pour ceux qui étudient, vivent et travaillent en cette époque de changements technologiques et sociaux, l'acquisition de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences ainsi que de nouveaux niveaux de coopération deviendront des exigences de plus en plus importantes. De nos jours, alors que les travailleurs changent d'emplois plus souvent et entreprennent une nouvelle carrière plusieurs fois pendant leur existence, la nécessité de valeurs et de compétences professionnelles à la mesure des changements qui s'annoncent doit être reconnue, tant en milieu de travail que dans l'ensemble de la société. La façon dont la société perçoit le travail et prépare ses membres à l'exercer doit également changer.

L'un des grands défis que devront relever les éducateurs consistera à réduire le taux d'analphabétisme qui touche aussi bien les adultes que les jeunes. L'éducation doit être accessible aux personnes qui ont des besoins spéciaux et leur fournir les connaissances, la confiance et les compétences fondamentales dont elles ont besoin pour prendre leur place sur le marché du travail et dans la collectivité.

Le Conseil a entendu plusieurs points de vue expliquant le problème de l'analphabétisme. Certains croient que les personnes les moins bien servies par le système d'éducation officiel sont responsables de leur situation; d'autres jettent la pierre aux enseignants, tout aussi injustement. Le Conseil a préféré aborder l'analphabétisme comme un problème structurel qui nécessite des changements structurels. Il s'est concentré sur

la nécessité d'établir de nouvelles relations et d'élaborer de nouvelles politiques plus équitables qui répondraient davantage aux besoins de ceux qui apprennent. Eu égard à cette approche constructive, le Conseil est convaincu que l'éducation ne représente pas un coût, mais un investissement social et économique pour l'avenir de la province.

LES ÉCOLES, AGENTS DE CHANGEMENTS

Ces impératifs orientent inévitablement notre attention vers les écoles comme points de départ de ces changements. Cependant, la demande à laquelle devront répondre les écoles pour jouer ce rôle d'agent de changements risque d'être excessive. Bien que les écoles soient souvent, et souvent à juste titre, perçues comme une influence majeure dans nos premières années d'existence, cette image va souvent trop loin. Les écoles ne constituent qu'un élément d'un vaste réseau d'agents de changements qui comprend la famille, la collectivité, les médias et la société en général. Les écoles sont plus que le simple fil conducteur entre la protection qu'offre la famille et les exigences du marché du travail. Elles reflètent les buts et les valeurs de la société, elles réagissent aux nouvelles normes et aux nouveaux besoins, et elles se plient à nos priorités et exigences contradictoires.

Les écoles ne peuvent être perçues comme des lignes de montage qui produisent de jeunes travailleurs instruits, pas plus qu'elles ne constituent des centres de formation qui offrent des programmes que l'on peut restructurer au gré des nouvelles cibles et exigences du monde du travail. Les écoles sont des institutions sociales complexes qui aident à façonner les connaissances, les compétences, les comportements et les valeurs des générations futures.

Dans toute démocratie industrielle avancée, les changements réels et à long terme que connaissent les institutions sociales ne seront efficaces que dans la mesure où ils ont un appui important et font l'objet d'un intérêt partagé. Cela est particulièrement vrai dans le cas du système décentralisé d'administration scolaire dont nous jouissons en Ontario. L'engagement des nombreux intervenants du système d'éducation est nécessaire pour effectuer les changements. Les changements ne doivent pas seulement être logiques, ils doivent paraître possibles.

Comprendre le contexte social plus vaste dans lequel s'inscrit notre système scolaire ne diminue pas le rôle des écoles qui consiste à préparer les étudiants à intégrer le marché du travail. En plus de fournir une éducation générale, elles préparent les jeunes en vue de destinations précises. Elles doivent donc tenir compte du genre de compétences et de connaissances qui seront requises pour répondre aux nouveaux besoins technologiques du prochain millénaire. La main-d'oeuvre de demain ne sera pas composée de travailleurs dotés de connaissances et de compétences de haute spécialisation qui rempliront des tâches routinières sur des chaînes de montage, dans des bureaux, des hôpitaux ou des écoles. Elle sera plutôt constituée de travailleurs capables de s'adapter, de cerner et de résoudre des problèmes rapidement, de prévoir les mesures à prendre, de passer des jugements critiques et d'intégrer les connaissances et le travail intellectuel d'une part à la dextérité manuelle et aux tâches physiques d'autre part. Le système d'éducation de l'Ontario doit

donc mettre l'accent sur un apprentissage général, analytique et socialement interactif pour sensibiliser les élèves à toute la gamme d'expériences qu'ils rencontreront dans leur vie.

Il ne faut pas attendre les dernières années d'école pour cultiver ces compétences. Elles sont le fruit d'un apprentissage continu qui débute dans les premières années de l'enfance et se poursuit pendant toute la vie adulte. L'apprentissage ne se limite pas aux quinze mille heures ou plus passées à l'école, mais est plutôt un processus permanent. Les écoles doivent fournir une base solide pour l'acquisition continue des compétences et des connaissances nécessaires pour satisfaire aux exigences de la nouvelle société et de la nouvelle économie. C'est en ce sens que les buts de l'éducation générale et de la préparation au monde du travail se rejoignent pour constituer le point de convergence de la revitalisation des programmes d'enseignement.

DEMANDE DE PLUS EN PLUS GRANDE POUR NOS ÉCOLES

Nos écoles changent au rythme des changements dans la société. Reflétant les structures et valeurs en évolution constante de la société, les écoles ont subi des changements fondamentaux. Presque quotidiennement, nos écoles doivent régler une variété de nouveaux problèmes et relever toute une gamme de nouveaux défis, allant de l'éclatement de la famille à l'augmentation du nombre d'immigrants et de réfugiés en passant par les problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie. En voulant suivre les changements qui surviennent à l'extérieur du système, les écoles ont dû offrir de nombreux services supplémentaires qui transcendent de beaucoup les services d'éducation. Tout en s'acquittant de ces nouvelles responsabilités, les écoles doivent, d'abord et avant tout, offrir une base solide en matière d'éducation dans un large éventail de matières.

Eu égard au mandat déjà surchargé des écoles d'aujourd'hui, il serait à la fois déraisonnable et irréaliste de définir le rôle du système d'éducation uniquement en fonction des besoins de l'économie. Étant donné les nombreuses pressions contradictoires auxquelles doit répondre le système scolaire, aucune question ne peut être traitée en priorité. En plaçant son examen du système d'éducation dans le contexte de la nouvelle compétitivité, le Conseil du premier ministre est néanmoins conscient des autres pressions auxquelles doivent répondre les écoles et des rôles qu'elles ont à jouer.

OBSTACLES PRÉSENTS DÈS L'ENFANCE

Pour de nombreux enfants, les dés sont jetés bien avant qu'ils ne commencent l'école. Des facteurs liés à la santé et à la richesse se seront combinés pour déterminer quels enfants prendront leur envol et combien resteront cloués au sol.

Un rapport d'un comité du sénat daté de 1980 et intitulé *A Child at Risk* nous avertissait déjà que les enfants pauvres étaient plus susceptibles que les enfants de familles à revenus moyens et élevés d'être défavorisés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la vie familiale et des activités sociales. Ils sont également plus susceptibles de naître prématurément et d'avoir un poids insuffisant à la naissance, d'avoir des problèmes de santé, de manquer l'école et d'être au dernier rang à l'école. Plus récemment encore, un rapport de l'UNICEF daté de 1988 sur l'état des enfants dans le monde demandait de façon non

équivoque l'amélioration des programmes de santé communautaire dès la conception comme moyen d'assurer le bien-être et le développement futurs de tous les enfants.

Plus près de chez nous, un rapport sur la recherche en cours relativement aux programmes destinés aux enfants de collectivités économiquement défavorisées a été préparé pour le compte de la Direction des services à l'enfance du ministère des Services sociaux et communautaires en 1988. Il a démontré l'importance des programmes prénataux et des programmes pour les nourrissons, non seulement pour améliorer la capacité future des enfants à s'adapter à l'école et à bien réussir, mais également pour augmenter le taux d'inscription à l'école et de réussite des jeunes mères. Le rapport a révélé que la participation des enfants à des programmes préscolaires efficaces conduisait à un taux moins grand de placements dans des cours spécialisés, un taux d'échec moins important et éventuellement à des taux d'emploi plus élevés dans des professions mieux rétribuées.

En 1989, un rapport d'étude sur la santé des enfants amorcée en 1983 établissait des liens étroits entre la pauvreté, la santé et le rendement à l'école. Parmi les premières constatations du rapport, les plus importantes faisaient état de liens entre la pauvreté et la situation familiale d'une part et le rendement scolaire chez les jeunes filles d'autre part. Le rapport révélait notamment que les jeunes filles de familles vivant de prestations d'aide sociale et les filles provenant de familles monoparentales sont respectivement quatre fois et trois fois plus susceptibles d'avoir un mauvais rendement à l'école que les filles d'autres familles. Le rapport révélait également que plus les enfants vivaient longtemps en logements subventionnés, plus ils étaient susceptibles d'avoir de mauvais résultats à l'école.

L'étude concluait que les obstacles quant à la compétence et au financement devaient être surmontés pour permettre la collaboration dans les domaines de la prévention et de l'intervention. L'étude recommandait également un élargissement des programmes de garde d'enfants comme mesure de prévention contre le mauvais rendement scolaire, les troubles émotifs et les problèmes de comportement chez les enfants pauvres, et la mise en oeuvre de programmes de loisirs de première qualité ou d'acquisition de compétences chez les enfants de familles habitant des logements subventionnés afin d'améliorer leur qualité de vie, des programmes de parentage, de soutien social et de garde destinés aux chefs de familles monoparentales ayant de jeunes enfants, et finalement, des programmes favorisant l'acquisition de techniques de protection sociale chez les enfants.

Certaines mesures ont déjà été mises en oeuvre en Ontario afin d'améliorer l'éducation de première enfance, notamment l'établissement de garderies dans toutes les nouvelles écoles, le jardin d'enfants obligatoire, l'école maternelle durant toute la journée et la réduction du nombre d'élèves par classe au niveau primaire. Aussi louables soient-elles, ces mesures ne changent en rien la nécessité d'améliorer la santé et le développement de toute la population avant qu'elle n'atteigne l'âge de fréquenter l'école.

La prestation de services communautaires et de services de soutien à l'échelon local pendant les années préscolaires est essentielle à la réalisation d'améliorations dans le rendement

scolaire. Il est temps que les politiques sociales reconnaissent à nouveau les contraintes que la société contemporaine impose aux familles modernes et qu'elles prévoient l'infrastructure qui pourra les aider. La génération née dans la présente décennie entrera dans le monde adulte en l'an 2000. Ce que ces personnes auront à offrir à ce moment dépendra beaucoup de ce que nous avons à leur donner maintenant, avant et pendant leurs années d'études.

BASE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE

La plupart des sociétés modernes acceptent le principe de la scolarité universelle comme essentielle au bien-être économique et social. Un consensus a également commencé à se former autour de la notion voulant que le langage, les mathématiques et les sciences constituent les matières de base autour desquelles s'organisent les techniques essentielles de la pensée et de l'ordre supérieur. Le but de l'éducation est de favoriser l'acquisition de techniques de pensée générale et des connaissances de base autour desquelles s'articulent l'apprentissage et les utilisations plus complexes de cet apprentissage.

Il est devenu tellement urgent de s'adapter aux changements sociaux, économiques et technologiques que le système d'éducation ne peut se permettre de négliger quiconque. Il existe pourtant un fossé entre le système d'éducation actuel et celui que l'on envisage pour l'avenir. Le moyen le plus sûr de combler ce fossé demeure l'acquisition de compétences de base universelles en lecture, en écriture, en mathématiques et en sciences, ce qui revient en définitive à mieux assortir la dynamique de la vie aux modèles d'apprentissage de l'école et du monde du travail.

LANGAGE ET APPRENTISSAGE

La majeure partie de la population maîtrise les principes de base du langage (écouter, parler, lire et écrire) avant de quitter l'école. Cependant, les compétences d'un ordre supérieur, communication efficace et liens plus complexes entre le langage et la pensée pour une analyse critique efficace, ne sont pas toujours pleinement développées. L'intégration de ces techniques de pensée et l'établissement de liens avec les techniques de base que sont l'écoute, la parole, la lecture et l'écriture deviennent également de plus en plus importants dans les milieux de travail dominés par les machines intelligentes et la prise de décisions en équipes.

C'est pourquoi les directives sur l'enseignement linguistique en Ontario doivent être mieux comprises et mises en oeuvre sur une plus grande échelle. Les compétences linguistiques, la compétence en communication et la capacité d'analyse, trois buts préconisés par le ministère de l'Éducation, doivent être au coeur de l'éducation de chaque élève. Ces trois buts reposent sur la reconnaissance que la connaissance de la langue fait partie intégrante du développement de la pensée. Malheureusement, on est souvent tenté de diviser l'enseignement linguistique en ensembles de composantes et de sous-techniques afin de les enseigner aux élèves et aux étudiants

et de les mettre à l'épreuve. Pourtant, la communication efficace procède d'une interaction de la pensée et du langage beaucoup plus complexe que ce que les méthodes d'enseignement et de tests sont susceptibles de favoriser. En outre, les processus de perception, d'interprétation, de décision et de communication passent tous par le langage. Cependant, les exercices linguistiques sont futiles s'ils se font en tant qu'abstractions et s'ils ne sont pas liés à des activités utiles. Le monde du travail de demain mettra de plus en plus l'accent sur le jugement critique et l'assimilation rapide de renseignements. Des exercices d'orthographe et de prononciation auront donc peu de valeur s'ils ne sont pas liés à des applications pratiques.

L'enseignement linguistique dans tous les programmes d'études

En 1975, le rapport Bullock publié en Grande-Bretagne souscrivait officiellement à la politique préconisant l'enseignement linguistique dans tous les programmes d'études. En vertu de cette politique, les enseignants doivent être conscients (i) du processus linguistique par lequel les élèves qui suivent leurs cours acquièrent l'information et comprennent la matière, ainsi que des répercussions de la façon dont les enseignants utilisent le langage; (ii) des lectures à faire dans leur matière, et des façons d'aider les élèves à y parvenir. En outre, chaque école doit élaborer sa propre politique d'enseignement linguistique dans cet esprit.

Trois ans plus tard, le ministère de l'Éducation de l'Ontario recommandait la même approche dans un guide de ressources sur les programmes d'enseignement au cycle intermédiaire (*Language Across the Curriculum*, 1978). Ce document décrit en détail les compétences linguistiques en question, les étapes d'élaboration et de mise en oeuvre d'une politique d'enseignement linguistique, des stratégies d'évaluation et le rôle de premier plan des directeurs au chapitre de la sensibilisation et de l'orientation. En sciences, par exemple, les activités à caractère linguistique comprennent l'identification des problèmes, la construction d'hypothèses, l'organisation des données, l'explication des conclusions et l'élaboration de théories. En mathématiques, des techniques sont proposées pour aider les élèves à acquérir un vocabulaire spécialisé, à comprendre les symboles et les graphiques, et à résoudre les problèmes. En études technologiques, un accent spécial est mis sur la rédaction de directives et de rapports spéciaux, ainsi que sur l'utilisation de directives de montage, de manuels d'entretien, de listes de pièces et de graphiques.

Une partie du guide *Language Across the Curriculum* a été ajoutée aux nouvelles directives pédagogiques dans toutes les matières et à tous les niveaux, témoignant de l'importance que la province de l'Ontario accorde à une utilisation rationnelle du langage dans tout le système d'éducation. Cependant, il est important que l'intérêt manifesté à l'égard de l'enseignement linguistique ne se borne pas à l'examen des méthodes de notation et des besoins en ressources. Une fois élaborées, les politiques d'enseignement linguistique ne devraient pas être reléguées aux oubliettes, mais devraient plutôt faire l'objet d'une révision continuelle afin que les élèves puissent mieux maîtriser leur langue pendant leur apprentissage.

Utilisation du langage : au-delà des compétences

Les débats actuels sur l'alphabétisation, en plus de mettre l'accent sur la place centrale que tient le langage dans la pensée et l'apprentissage, portent également sur la façon dont le langage fonctionne dans les contextes sociaux. L'utilisation du langage varie en fonction des facteurs sociaux (p. ex. âge, sexe, identité culturelle, classe sociale) et des institutions sociales (privées, publiques, officielles, non officielles). Non seulement les variations dans le langage enrichissent-elles le processus de communication, mais elles reflètent également la complexité de notre société. L'enseignement linguistique dans nos écoles devrait viser à ajouter aux connaissances linguistiques et culturelles de nos étudiants et à améliorer leurs compétences.

Un retour à l'enseignement linguistique rigoureux dans nos écoles est impératif. Dans notre hâte d'éliminer l'enseignement des règles de grammaire abstraites dans les décennies passées, nous avons aussi éliminé des programmes d'enseignement l'étude critique du langage et de son utilisation. Dans une société consciente de sa propre complexité qui cherche à célébrer ses différences, la réintégration de l'enseignement linguistique dans les programmes scolaires est essentielle. Il est impératif de mettre en oeuvre des politiques scolaires qui établissent des liens entre les compétences linguistiques, le développement de la pensée, le cadre d'apprentissage et le contexte social dans une société qui recherche l'innovation, l'excellence et l'entière collaboration de ses membres. Bien que ces buts ne soient pas absents de la politique d'éducation, il ne sont pas toujours évidents dans notre expérience scolaire. Peut-être que le véritable défi que nous aurons à relever relativement à l'alphabétisation ne sera pas de réinventer un bon enseignement linguistique, mais de mettre en pratique ce que nous savons.

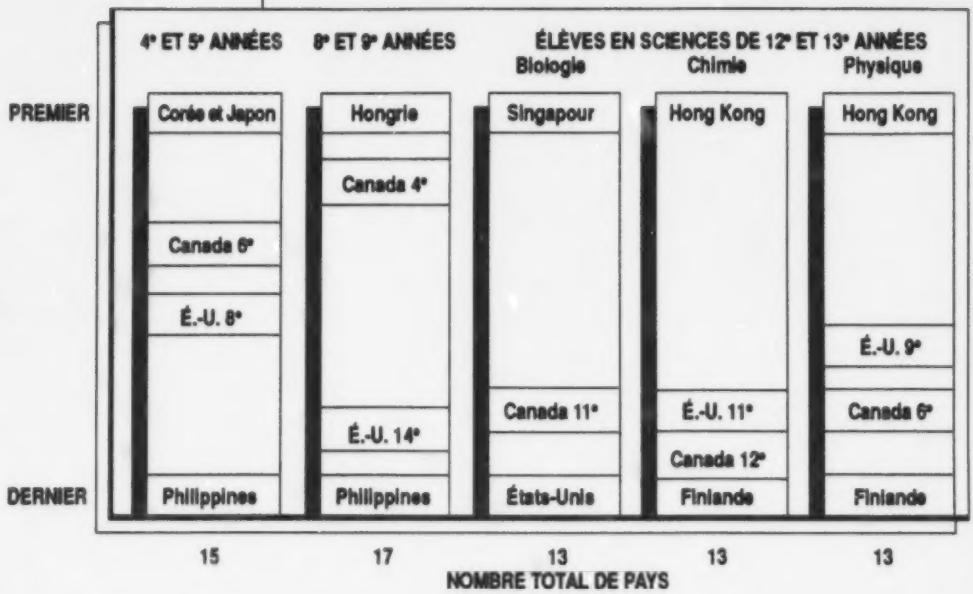
INTÉGRER LES MATHÉMATIQUES ET LES SCIENCES

On ne peut nier l'importance des mathématiques et des sciences dans le bagage intellectuel des élèves qui entrent dans l'ère de la technologie. Les systèmes scolaires doivent être sensibles à cette nouvelle réalité technologique et préparer les élèves et les étudiants à l'assumer. En conséquence, les mathématiques et les sciences, de même que les langues, doivent devenir des matières prioritaires dans les programmes d'études touchant tous les élèves jusqu'à ce qu'ils soient en âge de quitter l'école. Les élèves qui comptent exercer un emploi dans les domaines de la technologie devraient suivre des cours qui sont fondés sur cette base de connaissances commune.

Les concours : des indicateurs du rendement des élèves

Des examens successifs du rendement des élèves en mathématiques et en sciences ont placé l'Ontario en différentes positions par rapport à ses concurrents nationaux et internationaux. Comme il en a été fait mention dans le premier rapport du Conseil du premier ministre, le rendement des élèves de l'Ontario lors de la deuxième étude internationale portant sur les mathématiques (1984) se situait dans la moyenne internationale mais loin derrière les grands pays concurrents. Cependant, dans la deuxième étude internationale portant sur les mathématiques (1988), les élèves de 4e et 5e années et de 8e et 9e années se sont classés dans les trois premiers rangs. Malheureusement, ce rendement impressionnant ne s'est pas

TABLEAU I.1 **Classement des pays par niveau**
Deuxième étude internationale portant sur les mathématiques



Source : Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire, *Rendement en sciences dans 17 pays*, 1988.

maintenu chez les élèves de 12e et 13e années, puisque les élèves de l'Ontario se sont classés dans les derniers rangs des pays participants (voir le tableau I.1).

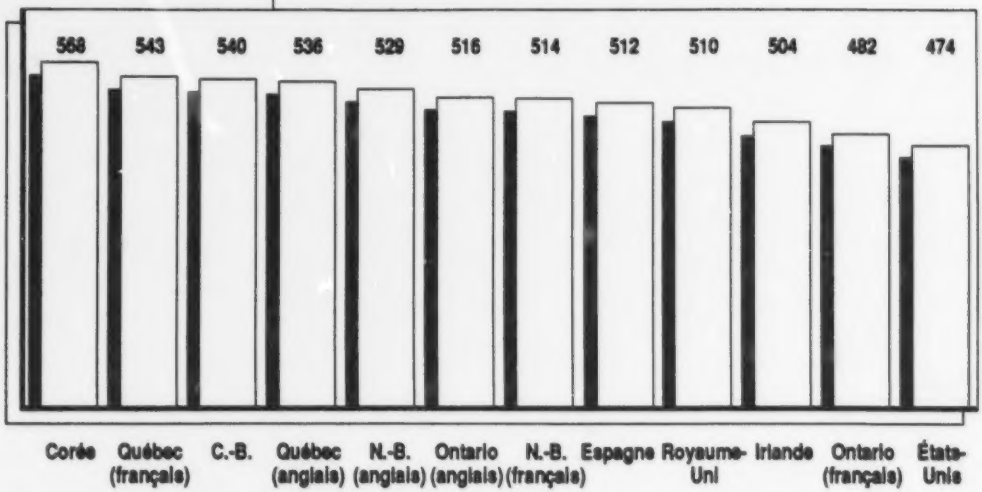
Dans une étude internationale plus récente portant sur les mathématiques et les sciences,[1] le rendement des élèves de l'Ontario variait entre moyen et pauvre. Les élèves de l'Ontario se classaient près ou en-dessous de la moyenne pour la portion «sciences» de l'évaluation. Des examens provinciaux menés récemment confirment que les élèves de l'Ontario continuent de connaître des difficultés en sciences et en mathématiques (voir tableaux I.2 et I.3).

Il faut reconnaître qu'on ne s'entend pas dans les milieux de l'enseignement en ce qui concerne la valeur de ces évaluations internationales comme mécanismes de comparaison du rendement des élèves. Ces tests font souvent l'objet de critiques parce les échantillons ne sont pas toujours bien assortis; en fait, les élèves du «cycle supérieur» peuvent ne pas être définis de manière identique dans tous les pays en cause, si bien qu'un pays peut être représenté par quelques étudiants de l'élite dont les notes élevées biaisent les résultats des tests en faveur de ce pays. Il faut également remarquer qu'un système d'éducation accessible à tous comme le nôtre peut produire des résultats moyens plus bas qu'un système exclusif comme ceux de certains pays.

Peu importent les prétendues lacunes de ces comparaisons internationales, celles-ci permettent tout de même de jauger le

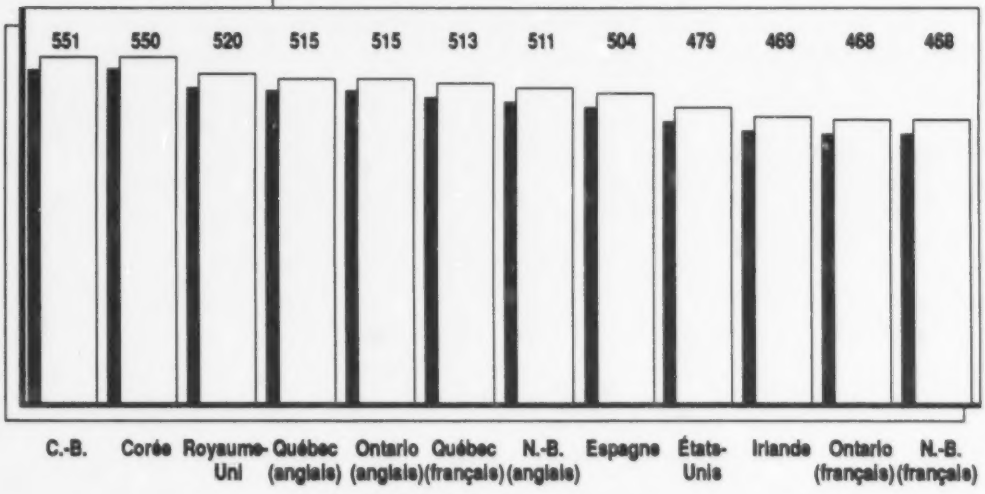
[1] Educational Testing Service, *A World of Differences: An International Assessment of Mathematics and Science*, 1989.

TABLEAU I.2 **Notes moyennes en mathématiques, 1988**



Source : Educational Testing Service, *A World of Differences: An International Assessment of Mathematics and Science*, 1989.

TABLEAU I.3 **Notes moyennes en sciences, 1988**



Source : Educational Testing Service, *A World of Differences: An International Assessment of Mathematics and Science*, 1989.

rendement, surtout à différents niveaux. D'abord, elles mettent en relief la tendance du rendement de nos élèves aux niveaux supérieurs, comme l'indique le tableau I.3. Ensuite, l'existence même de tests comparatifs dans ces matières permet de voir quelle importance on accorde aux mathématiques et aux sciences dans les pays économiquement développés.

Rendre les mathématiques et les sciences plus accessibles

La notion d'enseignement linguistique dans tous les programmes d'études a été introduite pour la première fois en

Grande-Bretagne en 1975[2] en réponse à une préoccupation de plus en plus grande concernant le nombre d'élèves qui quittaient l'école quasi illettrés. Aujourd'hui en Ontario, on s'inquiète du degré de conaissances scientifiques ou technologiques que les élèves acquièrent à l'école. Une connaissance critique des valeurs et des limites de l'analyse quantitative, de la méthode expérimentale et de l'application technologique des principes scientifiques est tout aussi importante qu'une connaissance critique du langage et de ses usages. Nous en sommes venus à attendre un niveau de rendement plus élevé en mathématiques et en sciences, autres matières essentielles, non seulement chez ceux qui visent le sommet d'une carrière en technologie, mais également chez tous les élèves qui intégreront un jour le marché du travail. Nous ne pouvons nous permettre de diviser les gens selon qu'ils appartiennent aux quelques compétents ou aux nombreux mystifiés.

Les buts et les méthodes de l'enseignement linguistique dans tous les programmes d'études peuvent également être utilisés pour intégrer les mathématiques et les sciences au programme général. Les notions et les principes d'enseignement des mathématiques et des sciences devraient s'entremêler aux autres composantes du programme d'études. Le processus de la pensée qui procède des mathématiques et des sciences, comme c'est le cas pour le langage, ne devrait pas être associé à des disciplines distinctes, mais traité dans toutes les matières. Des activités interdisciplinaires en petits groupes ayant pour but de résoudre des problèmes réels élargiraient la compréhension et l'attrait des mathématiques et des sciences.

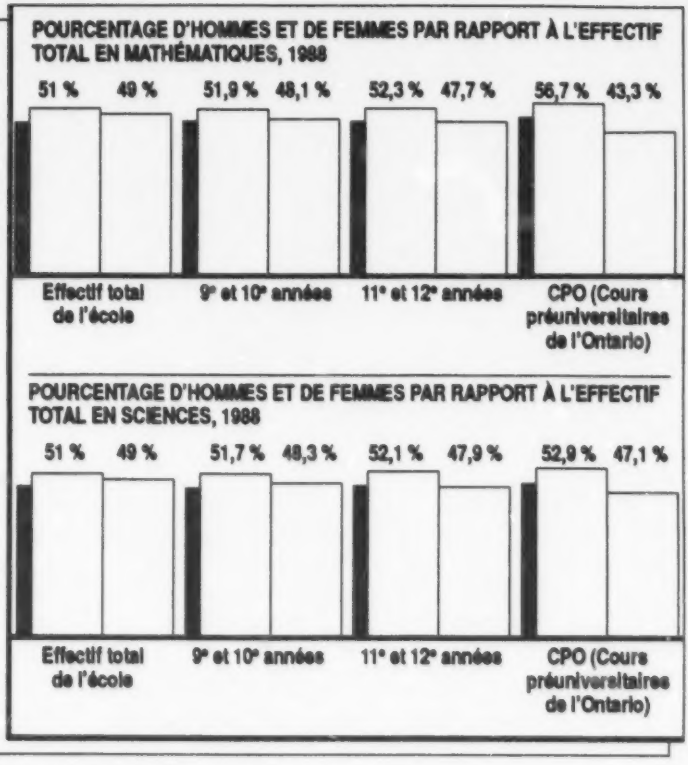
Nous devons trouver de nouvelles façons de combiner le genre de connaissances et de compétences qui jusqu'à maintenant étaient séparées en différents domaines d'études. Si nous entrons dans un monde où les compétences multiples sont plus importantes que la spécialisation, l'acquisition de cette polyvalence dépendra en grande partie de la façon dont l'intégration de compétences séparées est mise en application dans le cadre de projets complexes à l'école. De tels projets ne devraient pas se limiter à de simples travaux qui seront notés et n'intéresseront que la communauté scolaire, mais devraient viser des buts plus généraux et un plus grand nombre de retombées publiques.

Les projets éducatifs qui ont suscité tant d'intérêt en France constituent un exemple intéressant de la façon dont des activités scolaires peuvent aller au-delà du milieu scolaire. Les projets d'éducation français ont touché des activités aussi diverses que la préparation et la publication d'histoires locales recueillies oralement, les études sur la viabilité des arts traditionnels dans l'économie locale, le nettoyage de l'environnement, la construction de nouvelles installations sportives et la réfection des cours d'école. La préparation et les produits de ces projets peuvent être partagés par la collectivité dont l'école fait partie. S'ils sont bien orientés et coordonnés à l'intérieur de la collectivité, de tels projets peuvent sensibiliser les gens à l'importance des mathématiques, des sciences et de la technologie, sans séparer ces disciplines d'autres compétences et connaissances éducatives.

---

[2] *Language for Life*, rapport de la commission d'enquête mise sur pied par le Secretary of State for Education and Science (le rapport Bullock), Londres, HMSO, 1975.

TABLEAU I.4 **Inscriptions en sciences et en mathématiques**



Source : ministère de l'Éducation, *Rapport de septembre*, 1988.

Depuis quelques années, le taux de participation global aux cours de sciences et de mathématiques ne semble pas avoir changé considérablement. Cependant, il existe d'importants déséquilibres entre le taux de participation des femmes et celui des hommes dans les mathématiques et les sciences. À tous les niveaux, les jeunes femmes semblent s'inscrire en moins grand nombre que les jeunes hommes aux cours de sciences et de mathématiques (voir tableau I.4).

Il est essentiel d'établir un équilibre entre le taux d'inscription des hommes et des femmes dans ces disciplines de base. Il est nécessaire, du point de vue tant social que politique, que la base de compétences de nos jeunes soit aussi globale que possible. Étant donné que les femmes représenteront la moitié de notre future main-d'oeuvre rémunérée, nous ne pouvons nous permettre de faire abstraction de ce bassin de talents. Il faut donc s'employer particulièrement à favoriser une plus grande participation des femmes dans les domaines des mathématiques et des sciences, ainsi que dans d'autres domaines d'études où les femmes sont traditionnellement sous-représentées.

De nombreuses initiatives prises dans les écoles sont conçues à cette fin. Certaines écoles élaborent des projets d'apprentissage qui mettent en lumière la contribution des femmes au monde des sciences et de la technologie; d'autres ont

recours aux expositions de sciences pour encourager les étudiantes à présenter des projets; une école de la région de Toronto, l'école secondaire Marc Garneau, a adopté un nouveau nom et une nouvelle image pour mettre en évidence son orientation vers les sciences et la technologie. À l'échelon régional, de nombreux conseils de l'éducation de l'Ontario font la promotion des conférences «Expanding Your Horizons» destinées aux jeunes étudiantes en vue de leur faire connaître des sujets non traditionnels associés aux mathématiques et aux sciences. Cependant, il reste beaucoup de choses à faire à l'échelle provinciale; par exemple, des programmes de bourses d'études spéciales pourraient inciter les femmes à poursuivre leurs études en sciences ou à les recommencer.

Démystifier la technologie

L'étude de la technologie comme une matière en soi ne peut, à strictement parler, être considérée comme une base à l'éducation au sens où il en a été question pour le langage, les mathématiques et les sciences. Néanmoins, il est important de sensibiliser tôt les élèves aux notions et aux applications de la technologie.

Au moment où les élèves sont en âge de faire des choix (quant à leurs cours et à leurs carrières) au niveau secondaire, leurs intérêts se situent rarement dans les domaines liés à la technologie. Le manque d'intérêt dans la technologie et la méconnaissance de ce domaine qui se manifeste plus tard est en partie attribuable au fait que l'on a négligé de cultiver l'intérêt et la sensibilisation pendant les premières années d'école. Des efforts visant à familiariser les élèves avec la technologie en tant qu'aspect de la vie quotidienne seraient de beaucoup améliorés si des politiques visant à encourager l'enseignement de la technologie dans tous les programmes étaient mises en oeuvre et influençaient réellement les pratiques d'enseignement et le contenu des cours. La notion d'enseignement de la technologie dans tous les programmes d'études pourrait facilement être implantée en sciences, où les projets ayant des retombées pratiques peuvent être conçus pour démontrer les multiples aspects et usages de la technologie, en parallèle avec les mathématiques, l'histoire et les langues. Les études linguistiques fournissent des occasions uniques de démystifier la technologie en encourageant une meilleure utilisation et une meilleure compréhension de la terminologie technique et en amenant les élèves à mieux communiquer et à mieux rédiger sur les questions techniques.

ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES DE BASE

Les compétences sur lesquelles l'éducation permanente doit être fondée sont trop importantes pour demeurer une option pendant les années d'école secondaire. Tous les élèves devraient être tenus d'acquérir une bonne base linguistique, et de solides connaissances en mathématiques et en sciences dès leurs premières années d'études jusqu'à leurs années d'école secondaire.

Même s'il est souhaitable que tous les élèves poursuivent leurs cours de mathématiques et de sciences jusqu'en 12e année, le Conseil du premier ministre reconnaît que l'imposition d'une telle exigence pourrait bien se révéler dissuasive, en encourageant un plus grand nombre d'élèves à abandonner leurs études plutôt que de continuer à supporter des cours de

mathématiques et de sciences. L'enseignement obligatoire de ces matières dans les dernières années du secondaire pourrait également être contrariant pour les enseignants, qui devraient imposer ces matières à des étudiants qui ne s'y intéressent pas.

Le Conseil croit que le rôle idéologique et pratique de l'école doit être de fournir à tous les élèves une base pour leur éducation permanente. Cette base reposerait sur des connaissances fondamentales en linguistique, en mathématiques et en sciences acquises pendant les années d'école officielles et étayées par plusieurs principes recommandés ci-dessous :

RECOMMANDATION 1 :
Base de l'éducation permanente

- *Outre les simples connaissances linguistiques, l'enseignement linguistique devrait viser à améliorer la communication et la pensée critique.*
- *Les mathématiques et les sciences devraient devenir une composante du programme pédagogique de base au moins jusqu'en 10e année inclusivement. (Si les sciences et les mathématiques devenaient plus attrayantes pour les élèves, le Conseil voudrait que ces matières soient obligatoires jusqu'à la 12e année inclusivement.)*
- *On devrait s'efforcer de mieux faire comprendre les mathématiques, les sciences et la technologie tout au long du programme d'enseignement secondaire.*

Les années pivot

Il y aura toujours des élèves qui auront une plus grande volonté de réussir à l'école que d'autres et ceux dont les talents répondront mieux aux attentes. En notre époque et dans notre société égalitaires, nous en sommes venus à attendre que l'échelle de rendement et de réalisations des élèves varie selon le particulier, et que chaque élève ait les mêmes possibilités de succès et d'échec. Cependant, dans chaque société industrielle développée, peu importe son degré d'égalitarisme, nous savons qu'il existe des différences sociales. Répartis selon le sexe, la race, l'ethnicité ou le statut socio-économique, le taux de réalisations ou les modèles de comportement scolaire associés au succès révèlent certaines inégalités inquiétantes.

Une enquête menée récemment auprès des élèves du conseil de l'éducation de Toronto[3] révèle des liens étroits entre l'inscription aux programmes (de base, général ou avancé) et différentes caractéristiques telles que le statut familial et le statut socio-économique. Les élèves de familles biparentales sont plus susceptibles d'être inscrits à des programmes de niveau avancé que ceux de familles monoparentales. De même, les élèves dont la profession des parents est associée à un statut socio-économique supérieur (profession libérale, cadres supérieurs) sont plus susceptibles d'être inscrits à des programmes de niveau avancé. En clair, certains élèves sont nés avec de meilleures chances de réussir et d'avancer que d'autres (voir tableaux I.5 et I.6). Ces inégalités sociales témoignent clairement que pour bon nombre de jeunes les chances d'apprendre et de devenir des membres à part entière sont perdues. Nos ressources intellectuelles sont beaucoup trop précieuses pour qu'on les perde.

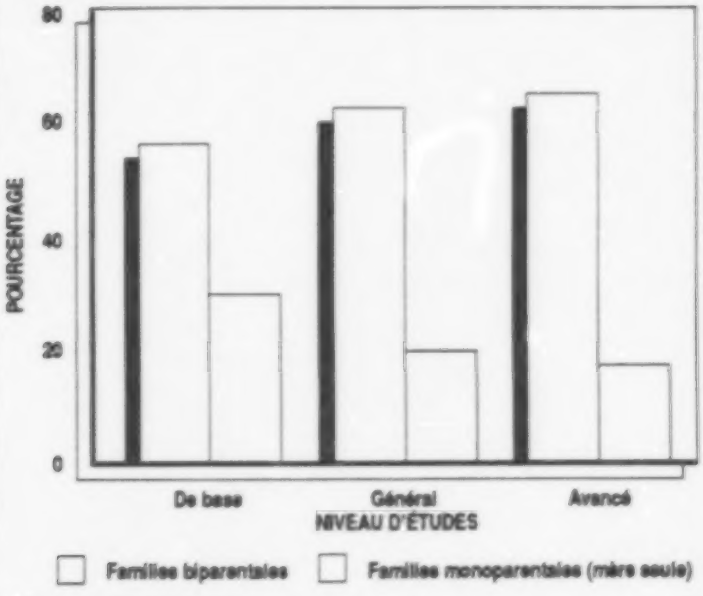
Les indicateurs du taux d'inscription dans les écoles, du degré de réalisation et des attitudes des jeunes de l'Ontario révèlent que ceux-ci sont loin de répondre aux attentes que notre société entretient à leur égard. Certaines de ces lacunes se manifestent en milieu de travail.

Il y a deux grands sujets de préoccupation. Le premier, c'est qu'environ le tiers des jeunes de l'Ontario ne terminent pas leurs études secondaires, limitant leurs propres possibilités d'éducation en plus de s'exclure de nombreuses occasions d'emploi qui exigent au moins une 12e année. Le deuxième sujet de préoccupation c'est que de nombreux jeunes semblent ne pas connaître l'importance de l'éducation permanente dans le monde du travail de demain et ne pas s'intéresser à toute la gamme de débouchés qui s'offrent à eux, ou ne pas les comprendre.

---

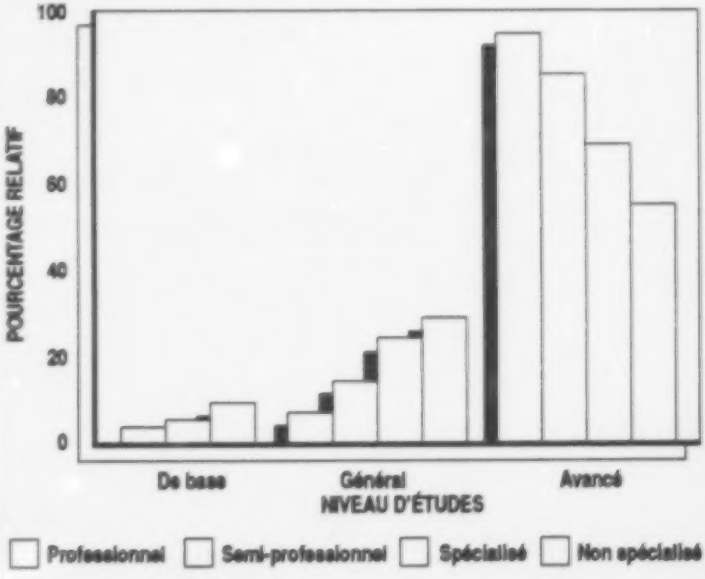
[3] Conseil de l'éducation de Toronto, *The Every Secondary School Survey*, automne 1987.

TABLEAU I.5 **Inscription aux programmes selon la présence des parents, 1987 (Familles biparentales et familles monoparentales)**



Source : Conseil de l'éducation de Toronto, *The Every Secondary Student Survey*, automne 1987, publiée en juin 1988.

TABLEAU I.6 **Inscription aux programmes selon le statut socio-économique, 1987**

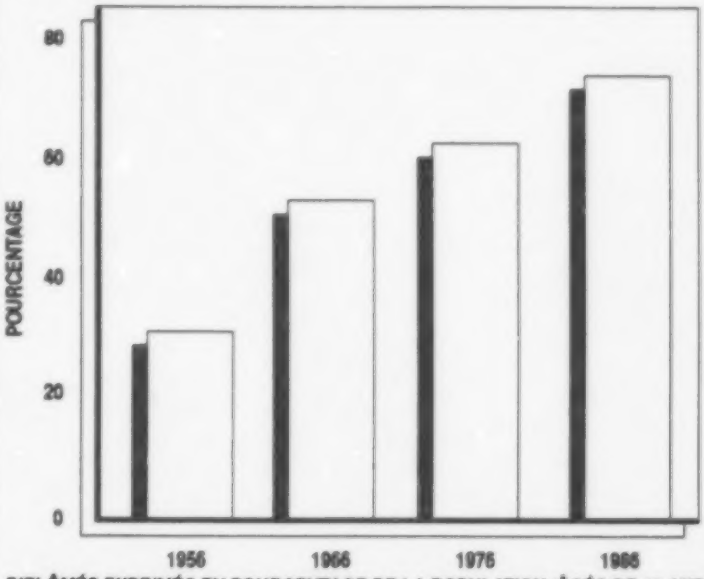


Source : Conseil de l'éducation de Toronto, *The Every Secondary Student Survey*, automne 1987, publiée en juin 1988.

POTENTIEL PERDU : LES DÉCROCHEURS

Depuis quelques années, on s'inquiète du potentiel perdu que constituent les décrocheurs scolaires, c'est-à-dire le tiers des élèves de l'Ontario qui quitte l'école secondaire avant d'avoir terminé ses études. Si l'Ontario veut améliorer sa compétitivité économique, il faut augmenter de façon substantielle la proportion de jeunes qui terminent leurs études secondaires et améliorer en conséquence la qualité de leur préparation à devenir des membres à part entière du marché du travail. La discussion sur l'importance de terminer ses études n'est pas limitée à l'Ontario. Depuis que le taux d'inscription a atteint son sommet actuel dans les pays occidentaux industrialisés, les nations ont établi des liens entre le profil scolaire de leurs populations et les perspectives concurrentielles de leur économie.

TABLEAU I.7 **Taux d'élèves qui terminent leurs études en Ontario**



Source : ministère de l'Éducation.

Il faut reconnaître qu'au cours des 30 dernières années des progrès importants ont été réalisés dans la proportion de jeunes Ontariens qui terminent leurs études secondaires. En 1956, seulement 30 pour 100 des jeunes Ontariens âgés de 18 ans avaient obtenu leur diplôme d'études secondaires; en 1986, cette proportion était de 74 pour 100 (voir tableau I.7). Un autre signe encourageant est le nombre de jeunes qui reviennent à l'école de jour pour parfaire leur éducation. Entre 1977-1978 et 1987-1988, le nombre de personnes qui sont retournées aux études a plus que triplé, passant de 15 000 à 50 000.

Malgré ces progrès dans les taux de rétention et de retour aux études, de sérieuses questions concernant les raisons pour lesquelles les élèves abandonnent leurs études demeurent sans réponse. Pourquoi les élèves abandonnent-ils leurs études avant de les avoir terminées lorsqu'ils connaissent la valeur de l'éducation et reconnaissent généralement son importance pour

l'obtention d'un emploi? Quels sont les moyens ou les stratégies les mieux appropriés pour diminuer le taux d'abandon?

Ces questions et les moyens de les aborder doivent être compris dans le contexte des principes généraux qui sous-tendent et influencent la structure du système d'éducation publique. Ces principes peuvent être décrits comme étant orientés vers les élèves et, au niveau secondaire, ils se reflètent dans les programmes qui sont axés sur les horaires des élèves et des objectifs non professionnels. En partie pour éviter les apparences de discrimination contre certains groupes ethniques ou socio-économiques, on dissuade les écoles d'étiqueter les élèves en fonction du niveau de difficulté des cours qu'ils suivent. Cette approche minimise la discrimination ouverte, mais rend difficile l'établissement de programmes ayant des répercussions professionnelles précises. Indirectement, ces principes peuvent mener à un taux d'achèvement des études inférieur à ce qui est souhaitable.

Ces principes d'éducation ont plusieurs répercussions sur le problème de l'abandon scolaire. D'abord, le niveau de difficulté des cours est souvent mal assorti aux aspirations pédagogiques. Par exemple, 60 pour 100 des élèves de 9e année suivent des cours au niveau avancé, perçu comme préparatoire à l'université, mais moins de la moitié de ces élèves se rendront finalement à l'université. Une autre conséquence négative de ces principes d'éducation se retrouve dans les efforts déployés pour créer des programmes de cours conçus pour répondre à des aspirations professionnelles précises; ces efforts se sont souvent révélés infructueux. En outre, des écoles spécialisées telles que les écoles de formation professionnelle destinées aux élèves ayant des difficultés d'apprentissage ont un taux de rétention supérieur à celui des écoles mixtes, mais elles font l'objet de critiques parce qu'elles acceptent un nombre disproportionné d'élèves de certains groupes minoritaires. Enfin, la tenue de registres qui n'identifient pas les élèves aux prises avec des difficultés scolaires masque des problèmes fondamentaux relatifs à la progression des élèves. Par exemple, près de deux tiers des élèves qui suivent des cours au niveau de difficulté de base abandonnent l'école, comme le font la moitié des élèves qui suivent des cours de niveau général. De meilleurs renseignements sur les décrocheurs possibles seraient précieux dans la détermination des faiblesses des cours et des programmes.

Qui, alors, abandonne l'école avant d'avoir terminé ses études? Les élèves de groupes ethniques particuliers, de foyers à faible revenu et de familles monoparentales sont certainement sur-représentés chez les décrocheurs. Cependant, le signal le plus important de risque d'abandon scolaire est le mauvais rendement scolaire.

Le rendement scolaire peut être mesuré par le niveau de difficulté des cours suivis aussi bien que par les notes. La majorité des décrocheurs suivaient des cours de niveau de difficulté général au moment d'abandonner leurs études. Ils représentent un peu plus de 30 pour 100 des élèves inscrits et plus de 70 pour 100 des décrocheurs. Les élèves qui suivent des cours au niveau de base représentent 18 % des décrocheurs et moins de 7 % des élèves inscrits.

La plupart des élèves qui abandonnent leurs études avant d'avoir terminé ont accumulé beaucoup moins de crédits que les

autres au moment où ils quittent l'école. En fait, pour la plupart des décrocheurs, il n'y a absolument aucune raison de poursuivre ses études; ils sont trop en retard pour accumuler suffisamment de crédits pour pouvoir obtenir leur diplôme. C'est pourquoi les programmes de rattrapage à l'intention des décrocheurs possibles sont relativement inefficaces. Malgré le soutien qu'offrent ces programmes, les élèves doivent tout de même obtenir les crédits manquants dans les mêmes délais et avec les mêmes professeurs, deux perspectives peu encourageantes.

Les décrocheurs ne sont pas nécessairement destinés à un avenir plus reluisant à l'extérieur du système scolaire. On a qu'à examiner ce qui arrive aux décrocheurs immédiatement après qu'ils ont quitté l'école pour illustrer ce point. Dans une étude menée récemment en Ontario, on a constaté que le tiers des décrocheurs n'avaient aucun emploi, qu'un autre tiers continuaient d'exercer un emploi à temps partiel qu'ils avaient déjà lorsqu'ils étaient à l'école et que l'autre tiers avaient trouvé un emploi à plein temps faiblement rétribué et offrant peu de chances d'avancement dans le secteur des services.

Les différences entre les écoles en ce qui concerne la rétention des élèves fournissent une certaine indication sur la façon dont on peut diminuer le taux d'abandon. Évidemment, plus le nombre d'élèves qui suivent des cours au niveau avancé est élevé, plus le nombre d'élèves qui termineront leurs études sera élevé, mais cette situation ne se change pas facilement. Les différences véritables entre les taux d'achèvement des études d'une école à l'autre sont directement liées aux politiques d'évaluation, c'est-à-dire que moins les étudiants connaîtront d'échecs, moins ils seront susceptibles d'abandonner leurs cours. La perception qu'a un élève de la réussite est un facteur clé de motivation. Cette constatation est aussi vraie dans les écoles de l'Ontario que dans celles du reste du Canada et des États-Unis, où des études ont démontré que le succès à l'école augmente la possibilité de rétention.

Afin d'augmenter le taux d'achèvement, les élèves doivent donc connaître plus de succès, en particulier dans les matières essentielles comme les mathématiques et les sciences. Pour ce faire, les écoles devront mettre en place des politiques d'évaluation explicites qui reconnaissent les répercussions de taux d'échecs élevés, fournissent un soutien aux élèves des niveaux de base, prévoient une surveillance précoce et attentive des progrès des élèves et assurent la disponibilité de répétiteurs.

Les taux d'abandon peuvent être associés au cloisonnement, qui tend à institutionnaliser les inégalités sociales. Toutes les études, dont le rapport Radwanski, démontrent les effets négatifs du cloisonnement sur les résultats scolaires et l'estime de soi des élèves. Récemment, le ministère de l'Éducation a décloisonné la 9e année, initiative que le Conseil appuie et dont il recommandera la mise en oeuvre plus loin dans son rapport.

Des relations claires doivent également être établies entre les cours offerts et les carrières particulières afin de maintenir la motivation de l'élève. Les élèves doivent être à même de se fixer des buts précis et d'identifier les études qui permettront de les atteindre. Un seul élève sur dix qui commence sa 9e année en suivant des cours de niveau général s'inscrit à un programme

TABLEAU I.8 **Réponse des élèves à la question : «Dans quelle mesure prévoyez-vous travailler dans l'un ou l'autre de ces secteurs?»**

	CLASSEMENT (SUR 15 PROFESSIONS)
1.	Sports et loisirs
2.	**Ventes et services**
3.	Enseignement
4.	Gestion et administration
5.	Sciences sociales et services communautaires
6.	Droit/profession juridique
7.	Arts et littérature
8.	Médecine et soins de la santé
9.	Services gouvernementaux
10.	**Métiers spécialisés**
11.	**Sciences et génie**
12.	Industrie du transport
13.	**Assemblage et fabrication**
14.	Pêche, foresterie et exploitation minière
15.	Agriculture

Source : John Walsh, *The Kitchener, Waterloo and Guelph Training Advisory Council Report on Skilled Trades and Career Selection*, avril 1989, enquête menée auprès de 2 545 élèves du secondaire dans 4 conseils scolaires.

d'enseignement postsecondaire dans un collège communautaire; on ne peut donc pas encourager les élèves de cette grande catégorie à poursuivre leurs études en leur faisant voir la possibilité de suivre un cours au collège ou à l'université. Les occasions de renforcer les liens entre les possibilités de carrière et les programmes de niveau secondaire doivent donc être améliorées comme il en sera question dans la section sur les services d'orientation scolaire.

CHOIX DES ÉLÈVES ET DÉBOUCHÉS MAL ASSORTIS

Dans les milieux de travail où les élèves d'aujourd'hui s'intégreront un jour, les attitudes envers le travail et l'apprentissage commencent à prendre de plus en plus d'importance. Les pénuries aiguës de main-d'oeuvre continueront d'exister à moins que les jeunes ne soient attirés par les professions les plus en demande, et l'éducation permanente n'existera pas à moins que les particuliers croient qu'elle est nécessaire et possèdent les compétences de base sur lesquelles fonder cette éducation.

Certains élèves d'aujourd'hui ne sont pas conscients de la nécessité de se recycler et de se perfectionner tout au long de leur vie. Une enquête menée auprès de décrocheurs concernant leur expérience sur le marché du travail a révélé que 40 % des élèves qui intègrent directement le marché du travail après l'école secondaire ne croyaient pas que le recyclage et le perfectionnement étaient essentiels à leur avenir; 29 % n'avaient pas réellement songé à se recycler ou à se perfectionner; 11 %

TABLEAU I.9 **Affiche annonçant un programme d'enseignement coopératif dans une école secondaire**

avaient décidé qu'ils n'avaient pas besoin de formation ou d'études supplémentaires; 16 % croyaient que des compétences spécialisées ou une formation en cours d'emploi ne constituaient pas un prérequis pour obtenir des emplois bien rétribués.[4]

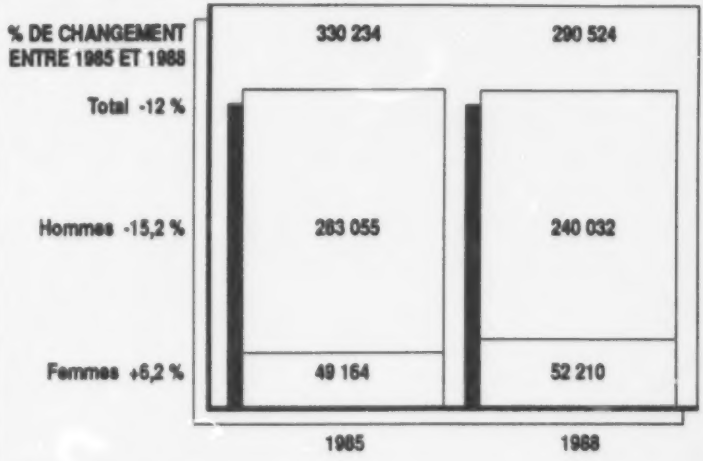
Le Conseil du premier ministre s'inquiète également du manque d'intérêt possible des élèves envers les métiers spécialisés. Une enquête récente menée auprès de 2 500 élèves du secondaire démontre clairement que les métiers spécialisés, les sciences, le génie, et l'assemblage et la fabrication de masse se classaient aux derniers rangs de la liste des choix de carrière des élèves (voir tableau I.8).

L'indifférence des élèves envers les carrières techniques ou orientées vers la technologie n'est pas étonnante, étant donné le manque d'estime de la société en général envers ces métiers. Les éléments sociaux qui façonnent notre pensée, médias, écoles, parents et pairs, renforcent encore et encore l'idée voulant que c'est dans le secteur des services que se trouvent les emplois prestigieux et bien rétribués, non dans les métiers spécialisés du secteur manufacturier. Ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas envisager l'une de ces professions de prestige ne sont pratiquement pas encouragés à envisager d'autres carrières où la rémunération (sinon le prestige) peut être aussi élevée.

---

[4] Decima Research pour le ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, *Pathways: A Study of the Labour Market Experience and Transition Patterns of High School Leavers*, décembre 1988.

TABLEAU I.10 **Tendances de l'effectif des programmes d'études technologiques, 1985-1988**



Remarque : Pendant cette période, l'effectif total des écoles a augmenté de 6,6 %. La baisse de l'effectif en études technologiques est donc beaucoup plus prononcée que le tableau ne l'indique.
Source : ministère de l'Éducation, *Rapport de septembre*, 1988.

La connaissance qu'ont les élèves du monde du travail est limitée. Sur les deux tiers des étudiants qui travaillent à temps partiel, la vaste majorité ont des emplois dans les composantes les moins spécialisées du secteur des services. En outre, les nombreux étudiants qui ont aujourd'hui la chance de travailler par l'entremise de programmes d'enseignement coopératif sont souvent placés dans les secteurs des services ou des institutions qui ne leur font pas voir les métiers spécialisés qui s'exercent dans le secteur manufacturier.

Les conseillers d'orientation et la plupart des enseignants ont peu d'occasions de se familiariser avec les carrières qui existent à l'extérieur du secteur des services, ce qui se traduit sans doute dans le genre de conseils qu'ils donnent aux élèves, à preuve l'annonce de possibilités de carrières qu'une école secondaire utilise pour faire la promotion de son programme d'enseignement coopératif (voir tableau I.9).

Les cours d'enseignement technologique offerts dans les écoles secondaires ont également contribué au peu de cas qui a été fait des programmes menant à une carrière dans des métiers spécialisés ou dans le secteur manufacturier et, partant, à la baisse de l'effectif dans ses programmes. Les élèves ont tendance à considérer ces programmes comme les cousins pauvres des programmes prestigieux qui conduisent à des cours universitaires et à des professions libérales. De 1985 à 1988, l'effectif des cours d'études technologiques a considérablement diminué dans les écoles secondaires de l'Ontario. La différence dans le taux d'inscription aux programmes d'études technologiques chez les hommes et chez les femmes est frappante, même s'il y a eu une certaine augmentation récemment du nombre de femmes inscrites à des programmes d'études technologiques. Néanmoins, dans toutes les matières technologiques sauf deux (services personnels et textiles), le nombre d'étudiants est supérieur au nombre d'étudiantes, souvent d'un facteur de 20 ou plus (voir tableau I.10).

L'obsolescence des programmes et du matériel a également contribué à la baisse de l'effectif des programmes d'études technologiques. Dans son discours du trône de 1989, le gouvernement de l'Ontario a reconnu l'urgence de mettre à jour et de consolider les programmes et de renouveler le matériel, et des mesures auraient dû être prises rapidement à ce chapitre. L'Ontario devrait également poursuivre la mise en oeuvre immédiate de ses nouvelles directives sur les programmes d'études technologiques, qui ont été conçues pour remplacer les directives vieilles de 20 ans qui sont encore suivies dans de nombreuses écoles malgré leur obsolescence évidente.

RECOMMANDATION 2 :
Rendre les cours et les carrières dans le secteur technologique intéressants pour les élèves et en faire des solutions viables

Il faudrait faire connaître l'importance, l'intérêt et les avantages financiers des métiers spécialisés, des carrières dans le domaine technique et des professions scientifiques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système scolaire. L'industrie devrait travailler aussi activement que le système scolaire lui-même à faire la promotion des cours et des possibilités d'emploi dans ces secteurs.

Il faudrait établir plus de crédits au niveau avancé dans les programmes d'études technologiques pour rehausser leur statut et étayer leur valeur.

La mise en oeuvre de politiques, de directives et de pratiques annoncée par le ministère de l'Éducation en vue de la modernisation des études technologiques devrait être accélérée.

MIEUX ORIENTER LES FONCTIONS D'ORIENTATION ET DE COUNSELING

Le travail du conseiller d'orientation comprend trois aspects : orientation professionnelle; conseils sur les problèmes sociaux et personnels; orientation scolaire pour aider les élèves à choisir des cours et des programmes en fonction de leurs progrès et de leurs aspirations.

Les conseillers d'orientation d'aujourd'hui sont tenus d'assumer ces rôles multiples, mais ils sont souvent mal préparés et n'ont pas reçu la formation appropriée pour les remplir tous efficacement. Afin d'assumer leur rôle de conseillers d'orientation professionnelle, ils ont besoin de nombreux conseils et d'une aide considérable de l'industrie et de la collectivité locale afin de déterminer où se situent les débouchés actuels et quelles sont les exigences à satisfaire pour y accéder. La prestation de services de conseils d'ordre social, personnel et psychologique nécessite un certain degré de formation professionnelle, que de nombreux conseillers d'orientation professionnelle n'ont pas reçue. En ce qui concerne l'orientation scolaire, ce rôle convient parfaitement aux enseignants, qui sont le mieux placés pour juger les élèves et les conseiller au sujet d'un programme pédagogique.

En d'autres termes, le counseling et l'orientation ne devraient pas être l'affaire du seul conseiller d'orientation. Ils devraient également être la responsabilité de nombreuses autres personnes, dont les parents, les enseignants et les pairs. L'orientation scolaire et professionnelle en particulier devrait s'étendre dans toute la structure scolaire et même transcender les écoles elles-mêmes.

Il est facile de supposer que si les élèves recevaient suffisamment de renseignements sur les carrières ils poursuivraient leurs études et embrasseraient des carrières dans les métiers spécialisés, la technologie et le génie si nécessaires au développement économique de l'Ontario. Un bref examen des rôles et des responsabilités des conseillers d'orientation d'aujourd'hui illustre pourquoi la prestation de renseignements précis n'est pas une tâche facile.

Depuis que chaque élève du secondaire fait ses propres horaires personnalisés et que la composition de chaque classe est déterminée par ordinateur, les élèves ne demeurent pas ensemble pour tous les cours et il n'y a aucun regroupement naturel des élèves en fonction de leurs buts professionnels. La rationalisation des huit cours annuels choisis par chaque élève demande du temps, de la réflexion et la disponibilité de renseignements pertinents. Il est extrêmement difficile d'y parvenir étant donné que chaque conseiller d'orientation des écoles secondaires de l'Ontario doit s'occuper de 300 élèves et que pour plus de la moitié des conseillers les fonctions d'orientation sont une responsabilité à temps partiel.

En outre, les conseillers d'orientation ont à répondre à tant de demandes (conseils personnels, préparation des demandes d'admission aux établissements d'enseignement postsecondaire et tâches administratives), qu'ils ont peu de chances de se concentrer sur l'orientation professionnelle. Néanmoins, les conseillers pourraient fournir les services nécessaires si les services essentiels qui ont trait aux progrès des élèves, au choix de cours et à l'orientation professionnelle devenaient une priorité.

Les élèves peuvent être divisés en trois grandes catégories : ceux qui iront à l'université, ceux qui iront au collège et ceux qui intégreront le marché du travail immédiatement après avoir terminé leurs études secondaires. Les conditions d'admission et les conséquences professionnelles des programmes collégiaux et universitaires sont relativement clairs, suffisamment de renseignements à jour étant généralement disponibles. Cependant, ce n'est habituellement pas le cas pour les professions qui ne nécessitent pas d'éducation postsecondaire. Il doit y avoir une hausse marquée de la quantité de renseignements mis à la disposition des 70 % d'élèves qui intègrent le marché du travail immédiatement après l'école secondaire, et une amélioration sensible de la qualité de ces renseignements.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les occasions d'emploi dans le secteur manufacturier doivent être perçues par les jeunes comme plus intéressantes et plus accessibles qu'actuellement. Les conseillers des écoles peuvent contribuer de façon significative à surmonter les obstacles que posent les attitudes quant à l'admission à certains programmes d'enseignement de métiers et de technologie. La stabilité, le statut, les avantages économiques et les plans de carrière doivent être présentés en fonction de leur pertinence et des occasions. Le fait d'insister sur les fonctions essentielles du service d'orientation peut mener à des choix de cours et de carrière plus réalistes par les jeunes et contribuer à une diminution du taux d'abandon scolaire.

RECOMMANDATION 3 :
Améliorer l'enseignement sur les carrières

L'enseignement sur les carrières devrait prendre plus d'importance à l'intérieur du système scolaire et devrait prendre en compte les efforts des intervenants à l'extérieur du système, à savoir, les entreprises, les syndicats et la collectivité, pour veiller à ce que les renseignements sur les débouchés soient exacts et à jour. Cet aspect de l'orientation professionnel le devrait prendre plusieurs formes, dont la planification de journées d'information sur les carrières, l'établissement de relations avec l'industrie et les entreprises locales pour fournir des renseignements à jour aux élèves, et une participation à la planification des programmes d'enseignement coopératif.

TABLEAU I.11 **Plan d'action pour la restructuration du système d'éducation**

Années	Système actuel	Plan d'action du ministère de l'Éducation 1989-1994	Proposé d'ici l'an 2000
Pré-maternelle Maternelle	Élémentaire (Primaire)	Années d'apprentissage de base	Années d'apprentissage de base
1 2 3		Années de formation	Années de formation
4 5 6	Élémentaire (Moyen)		
7 8	Intermédiaire	Années de transition	Années de transition
9 10	Intermédiaire (3 niveaux)		
11 12	Supérieur (3 niveaux)	Années de spécialisation (3 niveaux)	Années de spécialisation (2 niveaux)
Cours préuniversitaires de l'Ontario	CPO	CPO	CPO

CRÉER UNE EXPÉRIENCE SCOLAIRE COMMUNE PENDANT LES ANNÉES DE TRANSITION

Dans les milieux de l'enseignement, les années de transition désignent la période de trois ou quatre ans au début de l'adolescence qui précède l'âge limite légal de fréquentation scolaire, à savoir 16 ans. Cette période représente pour de nombreux jeunes des bouleversements sociaux, émotifs et intellectuels importants. C'est aussi à ce moment que les jeunes ont à faire de nombreux choix sur le plan scolaire, notamment décider s'ils vont poursuivre leurs études, quelles études entreprendre s'ils envisagent d'obtenir un diplôme d'études secondaires ou s'ils songent à entrer dans un collège ou à l'université, et quels choix de carrière les attendent compte tenu de ces décisions.

La notion voulant que l'âge limite de fréquentation scolaire constitue un point tournant logique dans la vie d'un élève sous-tend la majeure partie des réformes qui ont lieu dans les systèmes scolaires du monde entier. C'est sur ce principe que repose le système Grundskola de neuf ans en Suède et son

équivalent en Norvège, qui offre un enseignement clé qui dure de l'âge de 7 ans à 16 ans. Le Japon, l'Italie et la Suisse ont tous trois des écoles intermédiaires de trois ans que les élèves doivent fréquenter jusqu'à la fin de la période de fréquentation scolaire obligatoire. C'est également le principe sous-jacent au Minnesota Plan aux États-Unis.

Une autre notion qui voit le jour est celle voulant qu'il devrait y avoir une expérience éducative commune jusqu'à l'âge limite de fréquentation scolaire obligatoire, après quoi la spécialisation et les choix peuvent être faits. Le report des choix après les années d'école élémentaire a caractérisé les premières étapes de la réforme scolaire dans la plupart des pays scandinaves, la réforme Haby de 1975 en France, les développements récents dans certains États de la République fédérale d'Allemagne et la réforme scolaire globale survenue en Grande-Bretagne. L'importance d'une expérience éducative commune pour les adolescents est soulignée dans une étude qui a fait époque aux États-Unis, à savoir le rapport que le Task Force on Education of Young Adolescents a produit pour le Carnegie Council on Adolescent Development et intitulé *Turning Points: Preparing American Youth for the 21st Century* (juin 1989).

En Ontario, l'idée d'une expérience scolaire commune a vu le jour en 1980 dans des présentations faites au Secondary Education Review Project de l'Ontario. Les initiatives annoncées récemment dans le plan d'action du ministère de l'Éducation pour les années 1989 à 1994 et l'intérêt qu'a suscité le rapport Radwanski de 1987 sur les décrocheurs constituent le fondement des orientations auxquelles souscrit le Conseil du premier ministre. Ce dernier reconnaît que, dans son plan quinquennal de restructuration du système d'éducation, le gouvernement envisage de décloisonner la 9e année et d'en faire une composante des années de transition d'ici 1994. Dans la foulée de cette réforme et pour faciliter la transition vers une expérience pédagogique commune pour tous les élèves à la fin des années de fréquentation obligatoire, la 10e année devrait être progressivement intégrée aux années de transition d'ici l'an 2000. Ce faisant, on pourrait élaborer une série de programmes pilotes que l'on mettrait en oeuvre à titre expérimental avant de les implanter dans l'ensemble du système, ce qui permettrait d'élaborer les programmes de formation internes et de faire les changements nécessaires aux programmes d'études. Cette façon de procéder par étapes rassurerait les milieux de l'enseignement et la collectivité en général qu'aucun changement soudain ne serait fait et que les changements auraient été planifiés et préparés convenablement (voir tableau I.11).

La structure proposée permettrait davantage de porter attention aux élèves pendant les années de transition. Toutes les études sur les décrocheurs soulignent qu'une plus grande attention et qu'un plus grand intérêt personnel de la part des enseignants sont essentiels pour empêcher les élèves d'échouer et les inciter à poursuivre leurs études. L'étude marquante de John Goodlad sur les écoles américaines intitulée *A Place Called School: Prospects for the Future* a produit un nombre considérable de données qui montrent qu'il est possible de diminuer le taux d'abandon scolaire en assurant une expérience pédagogique commune pour tous jusqu'à ce que l'âge limite de fréquentation scolaire obligatoire ait été atteint. Le rapport *Turning Points* de la

fondation Carnegie souscrit certes à cette approche dans ses propositions relatives à la transformation de l'éducation des jeunes adolescents.

La réussite d'un programme d'études commun dépend en grande partie de modifications apportées aux méthodes d'enseignement permettant de prêter une attention plus personnelle aux élèves. La formation d'une équipe d'enseignants chargés d'enseigner des sujets clés à un groupe d'élèves pendant la période de transition peut se révéler très efficace à ce chapitre. La méthode d'enseignement en équipes permet aux élèves et aux enseignants d'apprendre à bien se connaître et permet de répondre aux besoins des élèves dans la classe même. Cette approche offre d'autres avantages : elle permet aux enseignants de structurer les activités pédagogiques en tenant compte davantage des besoins des élèves, et elle place les enseignants dans une position qui leur permet d'évaluer les talents, les intérêts et les problèmes spéciaux des élèves.

RECOMMANDATION 4 :
Créer un programme d'études commun

Un programme d'études commun décloisonné de la 7e à la 10e année devrait être instauré d'ici l'an 2000. Les progrès réalisés relativement à la mise en oeuvre de cette initiative devraient être constamment examinés et évalués.

La mise en place d'un programme d'études global décloisonné jusqu'en 10e année devrait se faire graduellement et rationnellement afin de permettre une préparation adéquate. Une telle préparation devrait comprendre :

- des projets pilotes précis subventionnés
- la mise à l'essai sur place
- l'élaboration de programmes appropriés de formation des enseignants
- la réaffectation des locaux et des installations.

Une attention particulière devrait être portée à la création d'écoles intermédiaires où les enseignants et les élèves seraient regroupés dans les sujets clés pendant toute cette période afin de répondre aux besoins des élèves plus efficacement.

OFFRIR DES OCCASIONS DANS LES ANNÉES DE SPÉCIALISATION

Les programmes des dernières années d'études secondaires devraient être plus différenciés, insistant sur certains domaines de concentration tout en présentant une gamme complète de choix à la fin de la 12e année. Peu importent les programmes que les élèves suivent pendant ces années de spécialisation, ils devraient continuer d'avoir accès à des cours aussi généraux que ceux auxquels ils avaient accès pendant les années de transition. Ces programmes, bien que spécialisés, ne devraient pas limiter inutilement l'éventail d'apprentissage à des volets ou des carrières uniques. Dans un monde où les carrières ne sont plus considérées comme fixes ou à l'épreuve des changements, une spécialisation étroite est illogique.

Les programmes de cycles supérieurs permettraient d'établir des liens plus étroits entre l'industrie, les syndicats, les établissements d'enseignement postsecondaire et les écoles secondaires. Les modèles d'apprentissage devraient être élaborés avec l'industrie régionale; une accréditation spéciale pourrait être créée pour certains domaines d'emploi ou certains

programmes de collèges communautaires; enfin, les cours préuniversitaires de l'Ontario (CPO) pourraient être regroupés pour des programmes particuliers menant à un diplôme universitaire.

Le problème de la spécialisation soulève la question de savoir comment aborder les niveaux d'études actuels. À l'heure actuelle, la majeure partie du programme d'études est divisé en trois niveaux de difficultés : avancé, général et de base. Dans un modèle de programme avec spécialisation, le niveau d'études de base n'aurait plus sa place, niveau qui est de toute façon stigmatisé et boudé par la plupart des élèves et où le taux d'abandon scolaire est inacceptable.

La création d'un niveau avancé pour certains cours menant à l'université peut se défendre. Un niveau d'études général devrait être maintenu comme moyen de fournir un cadre pour les matières qui ne conduisent pas à des études universitaires. Ce modèle à double niveau devrait être conservé parce qu'il contribue au sentiment de progrès et d'avancement continus qui encourage les élèves à poursuivre leurs études.

RECOMMANDATION 5 :
Créer des années de spécialisation

La première année de spécialisation devrait offrir à la majorité des élèves toute une gamme de choix : quitter l'école pour entrer sur le marché du travail ou suivre un programme de formation; poursuivre ses études à temps partiel et travailler ou suivre un programme de formation à temps partiel; poursuivre ses études afin d'obtenir un diplôme.

Le plus d'options possibles devraient être offertes aux élèves qui décident d'obtenir un diplôme.

LES MÉCANISMES DE CHANGEMENT

Il est difficile d'effectuer des changements dans un grand système décentralisé et à composantes multiples comme celui de l'éducation. Pour y parvenir, il s'agit en partie de déterminer vers quoi les efforts et les investissements sont le mieux orientés. Au cours des dernières années, un nombre considérable de recherches ont été menées sur ce qui constitue une école efficace et les conditions qui influencent le plus le rendement des élèves. De nombreux critères contribuent à l'efficacité des écoles et au bon rendement des élèves, dont certains facteurs clés, notamment un contrôle efficace, des enseignants de qualité, une bonne direction de la part de l'école et de bonnes relations entre l'école et la collectivité.

IMPORTANCE DE L'ÉVALUATION

Le contrôle, l'établissement de repères et l'évaluation sont trois processus distincts que les systèmes d'éducation utilisent pour définir, mesurer, comparer et améliorer le rendement. Ces méthodes servent différentes fins, la plus importante étant peut-être l'établissement de buts et l'obligation de rendre compte relativement à ces buts. Le Conseil du premier ministre constate avec plaisir que le ministère de l'Éducation a proposé et mis en oeuvre certaines initiatives importantes dans le domaine de l'évaluation. Dans l'analyse qui suit, le Conseil suggère des moyens d'améliorer le travail d'évaluation.

Contrôler le rendement

Le contrôle du rendement des écoles passe par la mesure du rendement des élèves de tout le système scolaire. Bien que les élèves aient des tâches à accomplir en tant que particuliers dans le cadre du processus d'évaluation, il s'agit de produire des statistiques qui indiqueront comment se porte le système scolaire dans son ensemble. Trop souvent, ces tests ne servent qu'à alimenter la peur que les normes soient trop basses, d'une part, ou la complaisance par rapport à des normes stables ou en hausse, d'autre part. En réalité, il s'agit simplement de découvrir quels secteurs du programme d'études peuvent nécessiter une étude plus attentive ou des améliorations. Après tout, il est important de savoir quels changements sont efficaces et lesquels ne le sont pas.

Un contrôle efficace dépend de certains facteurs. Pour qu'il ne nuise pas aux activités quotidiennes des écoles, il est préférable qu'il soit effectué par des organismes indépendants. Il ne devrait pas être fondé sur des questions abstraites ou des tests mnémoniques, mais devrait plutôt reposer sur le règlement de

problèmes complexes et des questions ouvertes dans un contexte que l'élève peut reconnaître. Le contrôle devrait également tenir compte des buts et des lignes directrices établis à l'échelle provinciale pour un niveau donné, et non se fonder sur des compétences et des connaissances propres à une école. Le contrôle ne doit pas être un fardeau pour les élèves; il doit être fait avec un échantillon représentatif d'élèves de chaque année et planifié de façon que les élèves ne participent qu'à un seul contrôle pendant leur vie scolaire. Le contrôle doit toujours être élaboré de façon à jeter les bases de comparaison avec d'autres systèmes pour que nous puissions savoir où regarder pour trouver des solutions possibles aux problèmes que nous découvrons. Enfin, les résultats de ces processus devraient être considérés comme des indicateurs importants des tendances en éducation qui font partie des procédures habituelles de déclaration publique et statistique.

Repères pour les élèves et les enseignants

Les repères sont un système d'évaluation conçu pour aider les enseignants et les élèves à déterminer les points forts et les faiblesses pour leur permettre de réaliser des progrès ensemble. Il peut s'agir de bandes vidéo ou de documents écrits qui démontrent le rendement de tous les élèves pour une tâche particulière. Ils donnent des exemples typiques de la mesure dans laquelle les élèves d'un niveau donné peuvent lire, écrire, compter, mesurer et appliquer les mathématiques aux problèmes quotidiens, ainsi que les capacités de communiquer et d'entreprendre une discussion.

Les repères donnent un aperçu de l'apprentissage des élèves : comment ils règlent les problèmes, comment ils passent d'une étape à une autre ou comment ils se perdent en cours de route. Ils donnent un sens aux tâches d'apprentissage qu'exigent les lignes directrices provinciales et offrent des normes précises qui permettent d'évaluer le rendement des élèves pendant une certaine période aux fins des notes et des bulletins. Les enseignants peuvent les faire connaître aux parents ou aux tuteurs, pavant ainsi la voie à une collaboration plus étroite et plus productive entre les enseignants et les parents. L'orientation, l'uniformité et la communication entre parents et enseignants que les repères comportent sont toutes des caractéristiques de programmes pédagogiques et de rétention efficaces.

Évaluation globale du profil

À mesure que les élèves entrent dans les années de transition, ils auront besoin de toute l'aide nécessaire pour décider de poursuivre leurs études ou de choisir un emploi éventuel. Des méthodes appropriées d'évaluation, doublées d'un dossier cumulatif sur l'élève et d'une connaissance par l'école des intérêts et des aptitudes de l'élève, seront nécessaires pour constituer un profil global. La création et l'utilisation de tels profils sont monnaie courante dans des pays comme la Suède et leur élaboration serait aussi justifiée en Ontario.

Une évaluation globale du profil, associée à un counseling individuel efficace, permettra aux élèves de faire des choix éclairés. Elle fournit l'occasion de mieux comprendre et de noter la capacité des élèves à mettre en pratique les théories. Ce profil général et différencié permet à chaque élève d'avoir une

meilleure image de soi, ce qui en retour permet de créer de meilleures aptitudes sociales, une indépendance et un engagement à l'effort.

RECOMMANDATION 6 :
Mettre l'accent sur l'évaluation

L'Ontario devrait mettre en place un système d'échantillonnage pour le contrôle des normes générales dans les écoles comme incitatif à améliorer le rendement. Ce système d'évaluation devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- *évaluation indépendante par un organisme externe;*
- *évaluation du rendement en fonction de problèmes significatifs et complexes, par opposition au rappel de faits, dans un contexte que les élèves peuvent reconnaître;*
- *évaluation du rendement fondé sur les lignes directrices et les buts provinciaux relatifs aux niveaux;*
- *publication annuelle des résultats de l'ensemble de la province;*
- *structure qui prévoit l'obligation de rendre compte mais qui ne nuit pas à l'enseignement quotidien.*

L'utilisation de l'évaluation des repères à l'échelle de la province devrait se faire graduellement et porter sur au moins les secteurs suivants :

- *lecture, écriture, communication, écoute*
- *règlement de problèmes abstraits*
- *mathématiques*
- *sciences*
- *connaissances techniques*

L'Ontario devrait créer un profil global pour chaque élève dans les années de transition qui servira à recommander la poursuite des études ou le placement dans un emploi, y compris l'apprentissage, pour chaque élève.

L'Ontario devrait publier un bulletin global identifiant :

- *les buts à court et à long terme*
- *les progrès réalisés relativement aux taux de rétention et d'abandon*
- *le rendement dans les tests internationaux*
- *les grandes innovations du système par rapport à l'année précédente, qui seraient récompensées, et les innovations proposées au système.*

UNE NOUVELLE COMPRÉHENSION DU RENDEMENT DES ÉLÈVES

À mesure que l'ordre économique change, de nouveaux modes de pensée et critères de rendement doivent être établis. Dans la nouvelle économie mondiale, la capacité de mémoriser des faits prendra moins d'importance tandis que la capacité de les extraire de sources mécaniques en prendra plus. En outre, on mettra de plus en plus l'accent sur le rôle de l'analyse, de la synthèse et de l'évaluation de l'information, puisque les fruits d'une telle réflexion aideront à régler les problèmes en contexte réel. À la fin de leurs études, les élèves devront se sentir sûrs et en confiance dans un monde où la capacité de prendre des décisions et de résoudre des problèmes, la pensée critique et la créativité sont plus importantes que la capacité de régurgiter des faits décousus à la manière d'un jeu questionnaire.

La nouvelle économie mondiale mettra également l'accent sur la nécessité d'intégrer les compétences intellectuelles et

manuelles dans nos rapports avec les nouvelles technologies. Les travailleurs technologiques les plus efficaces ne seront pas ceux qui se spécialisent dans l'utilisation routinière de machines, mais ceux qui interagissent de façon créative avec elles. Non seulement avons-nous besoin de savoir comment utiliser les machines pour faciliter la production, mais nous devons également savoir comment les adapter et les entretenir pour mieux nous en servir. Nous sommes entourés de gadgets mystérieux dans notre vie quotidienne et pourtant la plupart d'entre nous hésitent à intervenir dans leur entretien ou sont incapables de le faire. Notre apprentissage scolaire sépare trop souvent notre apprentissage scientifique de toute application pratique à la technologie quotidienne. Les programmes d'études doivent aider à démystifier les gadgets qui nous entourent en préparation d'un monde du travail où nous utiliserons en connaissance de cause les machines qui s'y trouvent.

Le travail d'équipe en milieu de travail prend également de plus en plus d'importance. Et pourtant, nos écoles isolent trop souvent nos élèves, les obligeant à travailler seuls et en concurrence les uns avec les autres, comme si la chaîne de montage et la répartition traditionnelle du travail étaient encore les modèles de production et de travail de bureau auxquels nous préparons nos élèves. Le travail dans ce climat de collaboration mettra de plus en plus l'accent sur les projets en petits groupes qui combinent les compétences, nécessitent l'organisation de tâches multiples, lient l'évaluation du travail accompli faite par le groupe à l'amélioration des procédés et des compétences au niveau du groupe. La responsabilité du groupe à l'égard de la contribution de chacun de ses membres est un moyen beaucoup plus sûr de prévenir les échecs personnels que le fait d'affecter des particuliers dans des groupes qui font appel à des compétences plus simples (en les plaçant à des niveaux inférieurs) ou d'augmenter la valeur en fonction des résultats les plus faibles (en diminuant les normes).

La restructuration du système scolaire suggérée précédemment permettra de mieux comprendre chaque élève et facilitera les liens avec l'emploi ou la poursuite des études si nous révisons notre notion de rendement des élèves avec plusieurs buts en tête. Nous devons élargir notre définition de rendement; nous devons comprendre sa pertinence dans le contexte des nouvelles réalités du monde du travail; nous devons établir des liens plus précis entre certains modèles de rendement et les carrières où ce rendement pourrait être utile.

RÉORGANISER LA FORMATION DES ENSEIGNANTS

Le programme de restructuration exposé précédemment nécessitera une revitalisation de la formation des enseignants et de l'administration scolaire. La nécessité d'une telle réforme est maintenant largement reconnue et son urgence est de plus en plus grande car les enseignants vieillissent et sont de moins en moins nombreux.

Une pénurie d'enseignants risque de se produire en Ontario. De nombreux conseils scolaires ont déjà signalé qu'ils ont de la difficulté à engager des enseignants, en particulier en mathématiques, en physique, en chimie, en études technologiques et en français. Selon les prévisions, d'ici le milieu des années 90, il y aura des pénuries importantes car le nombre d'enseignants qui prennent leur retraite sera égal au nombre actuel de diplômés en formation à l'enseignement. La demande

croissante d'enseignants semble procéder d'un certain nombre de phénomènes : la hausse du taux de natalité en Ontario, l'immigration, l'expansion des jardins d'enfants et l'amélioration des ratios enseignants-élèves dans les premières années. Malheureusement, le nombre de diplômés en éducation qui sortent des universités de l'Ontario n'augmente pas suffisamment pour permettre de répondre à la demande croissante.

Comme il en a été fait mention dans un exposé de principes rédigé pour le Comité chargé de la révision de la formation des enseignants, la formation des enseignants doit être considérée comme une continuité, de la formation préalable à la formation en cours d'emploi en passant par l'initiation au travail, c'est-à-dire pendant toute la carrière de l'enseignant.[5] Le Conseil du premier ministre souscrit à cette opinion et suggère que les nouveaux enseignants profiteraient d'une formation plus globale qui pourrait comprendre un programme de formation préalable d'une année après un programme de baccalauréat ès arts ou ès sciences, une période d'initiation au travail au cours de laquelle les enseignants travailleraient sous la supervision d'un mentor, et une période d'apprentissage au cours de laquelle les enseignants pourraient travailler aux côtés d'enseignants expérimentés, innovateurs avant d'atteindre les rangs supérieurs de l'enseignement.

Cependant, la réorganisation de la formation préalable des enseignants contribuera peu au changement dans les pratiques d'enseignement de la majorité de nos enseignants actuels, changement nécessaire pour répondre aux nouveaux besoins de notre société et de l'économie. En moyenne, nos enseignants ont dans le milieu de la quarantaine et 20 ans se sont écoulés depuis que la majorité d'entre eux ont reçu leur formation préalable. Au cours de cette période, la compréhension de la façon dont les enfants et les adultes apprennent a fondamentalement changé et la demande à laquelle doivent faire face les enseignants a elle aussi augmenté. Même si au moins le quart des enseignants poursuivent leurs études pour se perfectionner, ils se retrouvent tous devant la nécessité de s'adapter à de nouvelles méthodes d'enseignement, à de nouveaux programmes d'études, à de nouvelles technologies et à de grandes quantités d'informations nouvelles. On s'inquiète de plus en plus de ce que les programmes de perfectionnement professionnel, qui sont habituellement des cours rapides, ne fournissent pas aux enseignants les compétences dont ils ont besoin pour répondre à la demande avec laquelle ils doivent composer.

Les programmes d'études pratiques mais en même temps théoriques devraient faire partie du cheminement professionnel des enseignants. Pourtant, les nouvelles méthodes d'enseignement régies par les récentes lignes directrices provinciales n'ont pas pris racine dans les classes. Pour des raisons qu'on ignore, le public a généralement l'impression que les écoles d'aujourd'hui sont dominées par de nouvelles méthodes d'enseignement, progressives et permissives, et que les matières de base sont négligées. Cependant, une observation objective des écoles du monde entier révèle une grande stabilité des méthodes d'enseignement au fil des ans :

---

[5] M. Fullan et F.M. Connelly, *Teacher Education in Ontario: Current Practices and Options for the Future*, 1987.

Les mathématiques et les arts linguistiques dominent dans les écoles élémentaires que nous avons étudiées et sont bien représentées dans les programmes d'études des écoles secondaires. En outre, les procédures traditionnelles de narration, de questions, de lecture, d'exercices dans des manuels et d'examens étaient rarement interrompues par les méthodes d'enseignement et d'apprentissage soi-disant progressives. Si pour les gens le retour aux valeurs de base dans les écoles signifie l'apprentissage machinal, la mémorisation et le papier et le crayon, ils n'ont rien à craindre : c'est ce qui se passe dans les écoles et c'est ce qui s'y est toujours passé. [6]

Le Conseil du premier ministre croit que de plus grands efforts doivent être déployés pour améliorer l'enseignement des mathématiques et des sciences au niveau élémentaire. La vaste majorité des enseignants des écoles élémentaires n'ont pas reçu de formation universitaire en mathématiques et en sciences. On s'inquiète de plus en plus de ce que l'indifférence des enseignants eux-mêmes envers ces sujets, ou leur malaise face à ces matières, ne soient transmis aux élèves. Le Conseil appuie la notion voulant que l'on fasse des cours de mathématiques et de sciences des prérequis pour la formation des enseignants et que l'on encourage ceux qui ont des antécédents en mathématiques et en sciences à embrasser la carrière d'enseignant.

Pour s'attaquer à l'immense difficulté de revitaliser le corps enseignant actuel, le Conseil du premier ministre recommande un réseau de centres pour les enseignants qui permettra à ces derniers d'échanger sur leurs expériences et d'obtenir de nouvelles perspectives. Les processus qui donnent aux enseignants un rôle central dans la recherche-développement pour améliorer leur propre pratique sont aussi importants, tout comme la nécessité de mieux transmettre les résultats des recherches entreprises dans les universités et dans d'autres établissements aux enseignants praticiens. (Des programmes comme les centres de documentation en enseignement au Royaume-Uni et les groupes d'études pédagogiques au Japon sont de bons exemples de ce genre d'initiatives.) Les occasions de prendre part à des visites outre-mer, en particulier celles qui ont pour but de faire comprendre comment d'autres systèmes ont réussi à relever ces défis, méritent d'être encouragées et élaborées. (Encore une fois, le Japon donne l'exemple.) Les instituts d'été qui récompensent les enseignants pour leur innovation et leur excellence professionnelle ont eu de bons résultats ailleurs et méritent qu'on en envisage la création en Ontario.

RECOMMANDATION 7 :
Réorganiser la formation des enseignants

La formation préalable des enseignants devrait consister en un programme de baccalauréat ès arts ou ès sciences de quatre ans, suivi d'un programme de formation d'un an élaboré de concert avec les universités et coordonné de façon à former un continuum au cours des cinq années d'études.

La formation préalable des enseignants devrait mettre l'accent sur les techniques qui lient les connaissances

---

[6] John Goodlad, *A Place Called School: Prospects for the Future*, 1984.

théoriques plus étroitement à la collectivité au-delà de l'école, et particulièrement au monde du travail.

Les programmes locaux de formation en cours d'emploi devraient être élaborés et exploités par des centres pour les enseignants qui sont dirigés par des enseignants ayant participé au programme et qui proviennent du ministère de l'Éducation et des collectivités.

La formation en cours d'emploi pour tous les enseignants des écoles secondaires devrait comprendre la connaissance des nouvelles conditions et demandes du milieu du travail.

Des stimulants devraient être fournis aux enseignants expérimentés qui ont quitté le monde de l'enseignement pour les inciter à le réintégrer. Une formation et des modalités d'admission spéciales devraient être mises en place à l'intention des recrues du monde des affaires et des domaines des mathématiques, des sciences, de la technologie et autres. Des instituts d'été pour les enseignants qui ont excellé dans l'enseignement et qui ont apporté des innovations dans les classes devraient être considérés comme des récompenses et des stimulants pour inciter les enseignants à poursuivre un perfectionnement professionnel.

LEADERSHIP EN ADMINISTRATION SCOLAIRE

Des structures décisionnelles plus horizontales, comme celles qui dominent de plus en plus les entreprises et les industries d'aujourd'hui, pourraient être appropriées pour la gestion des écoles. Pour répartir les pouvoirs et le leadership dans les écoles, les enseignants devraient avoir l'occasion et le temps de travailler ensemble à l'examen des programmes d'études, ainsi qu'à leur élaboration et à leur mise en oeuvre dans les contextes plus généraux des normes provinciales et des conseils locaux. La chaîne de commande verticale des écoles d'aujourd'hui deviendrait également moins hiérarchique grâce à des nominations à court terme renouvelables à des postes de responsabilité, tels que des postes de directeurs, de vice-directeurs et de chefs de département.

Au cours des deux dernières décennies, on a porté une plus grande attention à l'importance du directeur d'école dans la création d'un climat qui conduit au succès pédagogique. Il y a seulement 15 ans, on pouvait dire que le rôle de directeur d'école était l'une des avenues les moins exploitées pour l'amélioration des écoles.[7] Depuis ce temps, les recherches visant à déterminer comment les directeurs travaillent et ce qui constitue la meilleure mesure de leur succès ont proliféré. Les recherches sur les «écoles efficaces» menées aux États-Unis, ainsi que l'étude britannique de Michael Rutter intitulée *Fifteen Thousand Hours*, ont fourni suffisamment d'éléments pour prouver que le rôle du directeur peut être aussi essentiel à l'amélioration du rendement, du comportement et des attitudes des élèves que celui des enseignants. En fait, en appliquant les techniques utilisées dans l'étude de la direction dans les entreprises à l'étude de 275 écoles élémentaires et secondaires américaines, on a constaté que les directeurs avaient la même influence sur les résultats que les chefs de service dans les grandes entreprises.

Le directeur efficace tel qu'il ressort de l'examen de cette étude menée en 1986 par Kenneth Leithwood et Deborah

---

[7] Goodlad, *A Place Called School*, 1984.

Montgomery se présente comme suit :

- Le rendement et le bonheur des élèves sont sa principale priorité.
- Le directeur se voit comme un chef pédagogique plutôt que comme un administrateur.
- Il connaît exceptionnellement bien les buts à court et à long terme de ses élèves.
- Ses rapports avec les enseignants transcendent les «relations humaines» et les approches «axées sur les tâches».
- Il obtient l'appui des parents et de la collectivité relativement aux priorités des programmes.

À partir de cette étude, M. Leithwood et M^me^ Montgomery ont élaboré un modèle en quatre étapes pour le développement du directeur efficace : d'abord l'administrateur, puis l'humanitaire, puis le gestionnaire de programmes et enfin la personne capable de résoudre les problèmes de façon systématique. Dans ce dernier cas, il s'agit du directeur qui est capable de tirer et de synthétiser des connaissances d'un large éventail de sources, d'obtenir le plus d'appui et de participation de tous les intéressés, de diviser les buts à long terme en petites composantes à des fins de mise en oeuvre, d'avoir suffisamment de volonté et de connaissances pour intervenir dans un large éventail d'activités et de milieux afin d'améliorer son école plutôt que simplement la maintenir.

Plus récemment, la rapport *Turning Points* de la fondation Carnegie définissait les principaux attributs du directeur efficace de la façon suivante :

- diplomatie pour aider les gens à résoudre les problèmes
- capacité d'organiser une vision pédagogique générale
- capacité de voir les tendances générales et de planifier en fonction de celles-ci (tendances démographiques ou sur le plan des ressources disponibles)
- capacité de comprendre le contexte social et politique à l'intérieur duquel évolue l'école, à savoir le monde des affaires, les stratèges et le grand public, et de composer avec ce contexte.

Malgré l'importance que l'on accorde maintenant généralement aux directeurs, la formation préalable des administrateurs scolaires offerte actuellement en Ontario se limite à deux cours d'été de trois semaines, l'un portant sur l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes et l'autre sur la supervision et l'évaluation des programmes. Ce programme comporte peu d'occasions de transcender les rudiments des fonctions administratives. En 1988, M. Kenneth Leithwood de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario proposait une solution de rechange à ces cours, un programme qui serait fondé sur les résultats des recherches relatives à l'administration scolaire efficace et sur la connaissance de ce qui constitue une formation des adultes efficace.

La connaissance du genre de compétences en gestion que l'on exige des administrateurs dans les (grandes) écoles secondaires par opposition aux (petites) écoles élémentaires a abouti à la suggestion voulant que des options particulières pour les écoles élémentaires et secondaires soient offertes dans les cours des directeurs. Dans le cas des années de transition et des années du secondaire, ces options reconnaîtraient l'importance

accrue du counseling, une fonction de planification plus complexe, et la mobilisation des efforts de collaboration dans toutes les grandes initiatives du programme d'études. Pour que de nouveaux rapports puissent s'établir entre l'école, le milieu de travail et la collectivité, il faut également une base de connaissances précises et l'acquisition de compétences particulières.

Les critiques de la formation préalable des directeurs se sont étendues à leur formation en cours d'emploi, qui est trop souvent structurée pour répondre à des besoins exprimés par les participants plutôt que d'être liée à l'amélioration de l'école. La propension de la formation en cours d'emploi à aborder des problèmes scolaires précis plutôt qu'à porter sur le rôle du directeur dans le contexte de ces problèmes est un autre sujet de préoccupation. L'attention s'est tournée vers les instituts de directeurs des États-Unis (à Harvard, à Nashville et dans les universités d'État du Texas et de l'Oregon) et dans les Pays-Bas (Arnhem), où l'on met l'accent sur le règlement systématique des problèmes et la gestion efficace. De tels programmes pourraient être profitables en Ontario.

RECOMMANDATION 8 :
Fournir un leadership dans l'administration des écoles

Les programmes de formation des directeurs devraient être modernisés et élargis pour englober le double rôle d'éducateur et de gestionnaire d'un système scolaire complexe.

COMBLER L'ÉCART

Pour comprendre parfaitement la valeur de leurs études secondaires et prendre des décisions éclairées concernant leur avenir, les élèves doivent comprendre clairement le monde du travail d'aujourd'hui et celui de demain. L'éducation et l'industrie sont souvent appelées les deux solitudes. Les éducateurs ont eu tendance à avoir peur de l'industrie, soutenant que ses attentes n'étaient pas raisonnables, étroitement orientées et égoïstes. De son côté, l'industrie n'a pas hésité à mettre de côté les efforts du système d'éducation disant qu'il ne tenait pas compte des réaiités du monde du travail et qu'il ne réussissait pas à transformer des diplômés de qualité de bons travailleurs.

L'écart entre les écoles et les collectivités dans lesquelles elles évoluent doit être comblé, comme le faisait récemment observer un chef de file du monde des affaires :

> *Nous avons dressé des obstacles que nous devons maintenant abattre pour entreprendre le prochain siècle avec confiance : des obstacles entre les conseils d'administration et les écoles, entre les écoles et les conseils de l'éducation, entre les ministères provinciaux de l'éducation... Nous devons nous défaire de notre carcan bureaucratique. L'éducation c'est l'affaire de tout le monde.*[8]

Liens actuels entre l'école et le monde du travail

De nombreuses formes de collaboration entre l'école et le monde du travail émergent en Ontario, mais petit à petit. Des conseils composés de représentants scolaires, patronaux et syndicaux ont vu le jour dans certaines régions de l'Ontario afin de faciliter la création de partenariats à long terme. Ces conseils ont organisé

[8] Robert Ferchat de Northern Telecom, *The Globe and Mail*, 12 septembre 1989.

et parrainé de nombreuses initiatives qui ont permis de réduire les malentendus et les problèmes de communication entre les écoles et les industries locales.

De nombreuses formes de partenariats voient le jour dans les écoles. Les programmes «Parrainez une école» deviennent un moyen qu'utilisent de plus en plus les écoles et une ou plusieurs compagnies pour travailler ensemble. Cependant, on s'inquiète de ce que les buts de ces programmes soient peut-être trop étroits et que ces programmes servent les intérêts des compagnies de parrainage plus qu'ils ne répondent aux objectifs plus généraux de l'éducation.

L'élaboration et la croissance des programmes d'enseignement coopératif constituent peut-être le plus important pas vers une collaboration entre les écoles et la collectivité. La croissance de l'enseignement coopératif a été rapide : l'effectif de ces programmes en Ontario a augmenté de 32 % de 1986 à 1987 seulement. Cependant, même l'enseignement coopératif présente des problèmes. Bien que le nombre de programmes d'enseignement coopératif ait augmenté, nous ne disposons d'aucun moyen de savoir pour l'instant s'il y a eu amélioration proportionnelle de la qualité. On s'inquiète toujours de ce que les élèves sont utilisés comme main-d'oeuvre à bon marché pendant leurs stages. Un autre problème à examiner est la perception voulant que l'enseignement coopératif est destiné aux «perdants» qui ne sont pas orientés vers les études.

En outre, du point de vue du Conseil du premier ministre, l'enseignement coopératif n'est pas offert à suffisamment de groupes d'élèves ni dans suffisamment de milieux de travail. L'occasion de vivre l'expérience de l'enseignement coopératif est souvent limitée par les placements disponibles dans l'industrie ou par les critères d'admissibilité restrictifs imposés par les écoles. La véritable difficulté consiste peut-être à bien répartir les élèves dans les programmes d'enseignement coopératif. Le fait que la majeure partie des emplois offerts dans le cadre des programmes d'enseignement coopératif se trouvent dans le secteur des services ou dans des institutions peut également limiter l'efficacité de ces programmes. Bien que le Conseil reconnaisse les difficultés souvent mentionnées de placer des élèves dans le secteur manufacturier, il n'en demeure pas moins que ces difficultés ne sont pas insurmontables. Les programmes d'enseignement coopératif peuvent réussir dans la mesure où des mécanismes de protection sont en place pour apaiser les préoccupations concernant la sécurité au travail, l'expertise technique et la tentation d'utiliser ces programmes pour éliminer des emplois permanents. Peut-être que si les élèves étaient payés pour le travail qu'ils font dans le cadre des programmes d'enseignement coopératif la valeur du travail serait améliorée et la propension des élèves à prendre un emploi à temps partiel qui gruge le temps consacré aux travaux scolaires diminuerait.

Le ministère de l'Éducation et celui de la Formation professionnelle viennent de lancer une initiative conjointe qui combine l'éducation et la formation en milieu de travail. Il s'agit du Programme d'apprentissage au secondaire. Il permet aux élèves qui ont terminé leur 10e année d'obtenir un diplôme d'études secondaires de l'Ontario en même temps que des crédits d'apprentissage. Pendant trois ans, les élèves suivent des cours à temps partiel et sont inscrits comme employés à plein

temps dans des programmes d'apprentissage offerts en milieu de travail et dans les collèges communautaires. À la fin de cette période, les élèves peuvent n'avoir qu'une année à faire pour obtenir leur certificat de qualification dans le métier qu'ils ont choisi.

Ces projets sont coordonnés par des comités qui représentent en gros les conseils de l'éducation en cause, les collèges communautaires, les représentants ministériels pertinents, l'industrie et les syndicats. Deux modèles semblent avoir émergé. Le premier, élaboré par le conseil de l'éducation du comté de Waterloo et utilisé par plusieurs autres conseils de l'éducation de l'Ontario, combine les cours en classe et l'apprentissage pendant toute la période de trois ans; l'autre, qui a été élaboré au conseil de l'éducation de la région de Durham, met davantage l'accent sur les études théoriques pendant les premières étapes. Ce dernier modèle semble présenter de meilleurs espoirs d'offrir une composante pédagogique solide par une concentration précoce. Bien que ce programme tripartite, qui fait intervenir l'école, le collège et le milieu de travail, en soit encore à ses premiers balbutiements, il représente un modèle qui permet d'établir des liens plus étroits entre l'école et le milieu du travail. (Cependant, la principale tendance en ce qui concerne l'expansion de l'apprentissage proviendra des collèges communautaires.)

L'école et le milieu de travail explorent de nombreuses nouvelles façons de travailler de concert. Les entreprises donnent des conseils sur les carrières et des renseignements par l'entremise de stages dirigés par des mentors, de counseling, de journées spéciales d'information sur les carrières et de visites dans les industries. Certaines compagnies offrent également des occasions aux étudiants et aux enseignants de recevoir une formation pratique par l'entremise d'observation au poste de travail. Les producteurs de matériel technique et les compagnies d'informatique donnent du matériel et des logiciels qui sont installés dans les écoles où les élèves peuvent se familiariser avec la technologie du monde du travail d'aujourd'hui. Certaines écoles, pour leur part, permettent à des compagnies de tester leur matériel et leurs logiciels dans les classes.

Le Conseil du premier ministre croit que tous les efforts possibles devraient être faits pour combler les écarts entre l'école et le monde du travail. Des interactions plus nombreuses et plus fréquentes entre eux permettront aux élèves, aux écoles et au monde du travail d'atteindre leurs buts et d'améliorer leur rendement. Bien que des progrès considérables aient été réalisés quant à l'établissement de ces liens par la réflexion et les initiatives de particuliers et de groupes à l'échelon local, il reste encore beaucoup de choses à faire.

De nouveaux rapports entre l'école, le monde du travail et la collectivité

Afin d'améliorer la compréhension mutuelle entre les écoles et le monde du travail et d'améliorer l'expérience de travail, l'enseignement coopératif et les programmes d'apprentissage, ces efforts doivent être alimentés plus tôt dans le système scolaire que ce n'est le cas actuellement. Les programmes d'études concernant le travail et les carrières, parrainés par le secteur privé et commercialisés à grande échelle, aussi utiles puissent-ils être à leur manière, offrent trop peu, trop tard, pour

aider les élèves à faire leurs choix. Nous ne pouvons non plus nous tourner vers les conseillers d'orientation pour faire la commercialisation de carrières qui influencera les élèves et améliorera les rapports entre l'école et le monde du travail.

Les liens institutionnels entre l'école et le monde du travail devraient exister aussi bien à l'échelon régional qu'à l'échelon local. Les comités de liaison avec la collectivité pourraient regrouper tous les intéressés afin d'examiner et de coordonner les programmes appropriés de liens entre l'école et la collectivité, un accent spécial étant mis dans l'avenir immédiat sur les besoins de la nouvelle économie mondiale. Un certain nombre de conseils regroupant des représentants du milieu de l'enseignement, de l'industrie et des syndicats ont déjà été mis sur pied dans la province avec cet objectif en tête.

L'administration scolaire doit être axée vers quelque chose d'autre. Les conseils d'école, comme ceux que l'on retrouve sous différentes formes dans tous les pays d'Europe de l'Ouest, peuvent jouer un rôle de premier plan dans la promotion de nouveaux liens. De tels conseils devraient être composés de représentants de l'école et de représentants de la collectivité. Naturellement, ces conseils devraient tenir compte des opinions des administrateurs scolaires, des enseignants, d'autres employés pertinents des écoles et des élèves, ainsi que de la diversité des opinions exprimées dans la collectivité d'où proviennent les élèves et où ils retourneront. Le mandat de ces organismes comprendrait l'amélioration des rapports entre les écoles et le monde du travail de façon à obtenir l'appui de tous les intéressés. De tels conseils seraient particulièrement importants dans les écoles où les élèves sont plus susceptibles d'entreprendre directement une carrière ou un programme de formation professionnelle. De tels conseils n'auraient aucun rôle à jouer dans les écoles élémentaires, où les associations de parents-maîtres sont bien établies.

De nombreuses initiatives peuvent être prises localement, régionalement ou provincialement pour améliorer les rapports entre l'école et le monde du travail. Il peut s'agir, notamment, de programmes de promotion : des campagnes menées conjointement avec l'industrie pour exhorter les élèves à terminer leurs études secondaires ou favoriser un intérêt dans les cours techniques, les études scientifiques ou l'apprentissage d'un métier. Les journées d'information sur les carrières parrainées par l'industrie et centrées sur les secteurs prioritaires constituent une autre approche possible.

Les écoles devraient également envisager des façons d'intégrer la collectivité, y compris l'industrie, dans des activités comme l'orientation professionnelle, le mentorat et même l'appui aux projets de travail d'enseignement en équipes. Pour améliorer la compréhension mutuelle de l'école et du monde du travail, il faudrait également tenir compte des programmes de visites et d'échanges pédagogiques entre les enseignants et les personnes engagées dans les programmes de formation fournis par les milieux de travail ou parrainés par les syndicats.

RECOMMANDATION 9 :
Établir de nouveaux rapports entre l'école, la collectivité et le monde du travail

Tous les conseils scolaires devraient établir des comités de liaison avec la collectivité qui auraient pour mandat d'examiner les programmes des écoles afin d'en déterminer la pertinence en regard des besoins socio-économiques des collectivités. Ces comités devraient comprendre des enseignants et des administrateurs scolaires, ainsi que des représentants des groupes patronaux et syndicaux locaux (du secteur privé et du secteur public) et d'autres groupes de la collectivité qui jouent un rôle de premier plan dans le bien-être socio-économique de la collectivité.

Les écoles devraient envisager l'établissement de conseils dans les écoles dont le mandat pourrait comprendre l'élaboration de programmes de liens avec la collectivité propres à cette école et à la collectivité dans laquelle elle évolue. La composition de ces conseils serait semblable à celle des comités de liaison et comprendrait des élèves du cycle supérieur.

La comités établis dans les écoles et la collectivité devraient entreprendre une série d'activités, dont les suivantes :

- des activités de promotion qui exhortent les élèves à poursuivre leurs études secondaires ou favorisent un intérêt dans les cours techniques, les études scientifiques ou l'apprentissage d'un métier, ou encore des journées spéciales d'information sur les carrières dans les écoles;
- la participation aux programmes scolaires tels que l'orientation professionnelle, le mentorat et l'appui aux projets d'enseignement par équipes;
- les visites et les échanges pédagogiques entre les enseignants et les personnes engagées dans les programmes de formation offerts dans les entreprises ou parrainés par les syndicats;
- l'expansion des programmes d'enseignement coopératif dans le secteur manufacturier;
- l'expansion des programmes d'apprentissage au secondaire.

RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE MONDIALE

AU-DELÀ DES COMPÉTENCES DE BASE : L'ÉDUCATION AU NIVEAU POSTSECONDAIRE

Si les écoles élémentaires et secondaires jettent les bases de l'éducation permanente, l'enseignement postsecondaire devrait poursuivre cet objectif en favorisant l'acquisition des compétences essentielles connexes aux connaissances théoriques et pratiques. L'enseignement postsecondaire devrait également imprimer les techniques d'apprentissage nécessaires aux niveaux supérieurs.

Les penseurs qui peuvent transcender les besoins actuels ne sont pas nécessaires uniquement dans des secteurs comme le génie, les sciences et la technologie qui sont traditionnellement associés à l'innovation. Des penseurs compétents ayant une éducation supérieure sont requis dans toutes les sphères de l'économie. Pour de nombreuses entreprises d'aujourd'hui, tous les nouveaux employés, y compris les employés de bureau, doivent posséder un baccalauréat ou d'autres diplômes supérieurs qui les aideront à s'adapter aux nouveaux emplois, à participer à l'élaboration de nouvelles approches et à contribuer aux nouvelles connaissances.

La concurrence accrue et la valeur ajoutée supérieure vers quoi se dirige l'Ontario signifient que de nouvelles compétences seront de plus en plus recherchées et que de nouvelles stratégies de gestion compatibles seront de plus en plus nécessaires. Ces nouvelles compétences seront le plus importantes dans les secteurs où de nouveaux produits et services sont créés, où la production et l'organisation sont améliorées et où de nouveaux marchés sont créés. Ces fonctions sont au coeur même du développement et leur efficacité est directement tributaire de la compétence des travailleurs scientifiques, des ingénieurs et des technologues.

Cependant, la compétitivité accrue ne dépend pas seulement de l'amélioration des compétences des travailleurs scientifiques, des ingénieurs et des technologues. Elle exige également la création d'un large éventail de compétences réparties entre des travailleurs de plus en plus souples qui sont en santé, actifs et novateurs. L'innovation requise dans tous les secteurs s'appuiera sur les compétences et le système d'éducation déjà en place en Ontario. Elle sera fondée sur la force des structures, des ressources et de la population scolaire existantes tout en reconnaissant les besoins en formation des travailleurs déjà en place. Après tout, trois quarts des travailleurs de l'an 2025 sont déjà sur le marché du travail.

Les pénuries aiguës de main-d'oeuvre que l'Ontario connaît actuellement doivent être jugulées, mais planifier en

fonction des besoins d'aujourd'hui signifie trop souvent planifier en fonction des besoins d'hier. Les étudiants qui suivent actuellement une formation en physique des hautes énergies constateront peut-être, après avoir obtenu leur diplôme, que ce sont surtout des travailleurs scientifiques environnementaux dans les domaines de l'énergie solaire, éolienne ou marémotrice qui sont requis. Pour suivre le rythme des changements constants qui caractérisent la concurrence mondiale, nous avons besoin d'un système d'enseignement postsecondaire accessible, diversifié et souple qui établisse en même temps une base de connaissances et de compétences communes et reconnaissables.

L'examen du rôle des établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario par le Conseil du premier ministre est nécessairement sélectif en se concentrant sur la façon dont ils forment les travailleurs de demain, particulièrement les travailleurs scientifiques, les ingénieurs et les technologues. Les questions sont complexes et bon nombre transcendent les établissements ou font intervenir des décisions habituellement prises dans les établissements. Néanmoins, le Conseil a tenté d'examiner la situation dans les 23 collèges d'arts appliqués et de technologie et les 16 universités de l'Ontario (y compris l'Institut polytechnique Ryerson) afin de déterminer si le système actuel est suffisamment prêt pour former la main-d'oeuvre hautement spécialisée qui doit devenir l'une des caractéristiques de l'économie à valeur ajoutée plus forte à laquelle nous aspirons.

LES BESOINS DES SECTEURS COMMERCIAUX

Comme le Conseil du premier ministre a eu tendance à axer ses politiques sur les secteurs commerciaux, le présent chapitre portera principalement sur les besoins de ces secteurs en travailleurs ayant une éducation supérieure. Cependant, la détermination des besoins en main-d'oeuvre des secteurs commerciaux n'est pas une mince tâche, étant donné qu'il existe un large éventail d'emplois dans ces secteurs et que l'objet du commerce change constamment.

Les secteurs commerciaux font depuis toujours intervenir la production de biens, et la majeure partie de ce qui fait l'objet du commerce encore aujourd'hui provient du secteur manufacturier et de celui des ressources. Cependant, de plus en plus de services comme les finances, l'éducation, les services publics, le transport, les communications, la consultation en gestion, l'architecture, le génie, la comptabilité et le tourisme sont exportés. Eu égard aux exigences de la mondialisation en général et de l'Accord de libre-échange en particulier, les occasions d'expansion dans les secteurs commerciaux peuvent augmenter. En outre, étant donné que plus des deux tiers de la main-d'oeuvre travaille dans le secteur des services et que cette proportion est susceptible d'augmenter dans les années à venir, un programme axé sur les ressources humaines doit tenir compte de ces secteurs.

La compétitivité accrue des secteurs commerciaux dépendra dans une grande mesure de l'éducation et des compétences de la main-d'oeuvre ainsi que des stratégies de gestion. La confiance que place actuellement le secteur des services dans une disponibilité suffisante de jeunes, d'immigrants et de femmes signifie que de moins en moins de pressions sont exercées dans les entreprises de ces secteurs pour augmenter la productivité et innover, pour produire une main-d'oeuvre hautement spécialisée et mettre en place de nouvelles

techniques de gestion. Cependant, compte tenu des rigueurs de la concurrence internationale accrue, ces industries de services auront besoin d'un genre de main-d'oeuvre différent pour survivre dans la province et, qui plus est, pour entrer sur le marché mondial.

L'escalade des besoins en éducation et en compétences est aussi vraie pour tous les domaines que pour les secteurs commerciaux. L'expérience japonaise et celle de la Suède indiquent clairement que des services de soutien social novateurs et complexes sont nécessaires pour assurer la santé et la sécurité des travailleurs des secteurs commerciaux. En outre, des innovations dans des secteurs comme celui de la santé et des services sociaux pourraient à la fois contribuer à établir les normes internationales et devenir l'objet du commerce.

Bien que les secteurs commerciaux dépendent en grande partie de la disponibilité de technologues, d'ingénieurs, de mathématiciens et de travailleurs scientifiques, ils sont également tributaires de nombreux autres genres de travailleurs. De plus en plus, les entreprises engagent des «apprentis qualifiés», souvent définis comme des travailleurs ayant une éducation postsecondaire. En mettant l'accent comme elles le font sur la capacité d'apprendre, les entreprises ont plus de souplesse en ce qui concerne le recyclage et la réaffectation des travailleurs en fonction des besoins. Les travailleurs ayant une grande faculté d'apprentissage sont aussi plus susceptibles de contribuer à la hausse de la productivité et à la création de nouveaux produits ou services.

Ces tendances dans l'industrie mettent en lumière la nécessité de revoir et, au besoin, de réviser, tous les programmes collégiaux et universitaires d'enseignement professionnel pour veiller à ce qu'ils offrent un enseignement général suffisant pour permettre aux diplômés de fonctionner dans des sphères qui exigent des connaissances ou des compétences autres que celles rattachées à leur carrière. Il faut également assurer la «pertinence économique» des études postsecondaires, comme il en sera question plus loin dans la présente section.

Le fait que les secteurs commerciaux s'étendent dans de nouvelles branches d'activité et exigent de nouvelles compétences dans un large éventail d'emplois a d'importantes répercussions sur l'enseignement postsecondaire. Les employeurs ont identifié deux genres différents de besoins : le besoin de diplômés qualifiés de disciplines ou de programmes précis et le besoin de travailleurs dotés de nouvelles compétences dans tous les secteurs. Presque tous les domaines d'études seront touchés par ces nouveaux besoins.

AMÉLIORER L'ACCÈS

La préoccupation concernant la disponibilité de diplômés dans les domaines technologiques procède de la baisse du nombre de jeunes, de la baisse du nombre d'immigrants possédant les compétences traditionnelles et capables de parler français ou anglais, et du taux élevé d'abandon scolaire. En outre, bien que les femmes aient envahi le marché du travail et les établissements d'enseignement postsecondaire, représentant la majeure partie de l'augmentation des dernières années, elles entrent beaucoup plus lentement dans les programmes de technologie et de génie. Pourtant, beaucoup plus de femmes entrent dans des domaines traditionnellement masculins comme la chimie, la physique, la biologie, les affaires, la médecine et le

droit. Si les femmes n'entrent pas dans les domaines technologiques au même rythme, le problème ne réside peut-être pas tant dans l'attitude des femmes envers les emplois traditionnellement masculins que dans les structures des programmes et des emplois offerts.

La façon d'attirer et de retenir des étudiants dans les domaines technologiques n'est pas simplement un problème de commercialisation mais ressortit aussi à la structure des programmes et à la nature des emplois offerts après l'obtention du diplôme. C'est aussi une question d'accès. Il faut s'employer davantage à axer les programmes sur les personnes disponibles : les travailleurs âgés, les femmes, les chômeurs, les immigrants et les personnes handicapées, surtout que le bassin de jeunes travailleurs mâles qui parlent français ou anglais s'effrite. Les collèges et les universités devraient donc prendre des mesures supplémentaires pour offrir un accès au succès, et non simplement un accès à l'admission, à tous ceux qui pourraient profiter de leurs programmes. Ces mesures devraient viser précisément l'élimination des obstacles perçus et réels que rencontrent les femmes, les étudiants âgés, les personnes de couleur, les immigrants et les handicapés physiques.

Des stratégies de commercialisation globales sont importantes pour assurer le succès de ces efforts, mais elles ne sont pas suffisantes en soi pour éviter la perte de talents éventuels. Dans tous nos établissements d'enseignement postsecondaire, le climat doit se transformer et accueillir les personnes qualifiées de groupes traditionnellement défavorisés.

Pour surmonter les véritables obstacles à l'accès, il faut fournir un enseignement de base dans les établissements d'enseignement postsecondaire qui permettra aux groupes défavorisés de devenir des membres à part entière du système d'éducation. Ce travail correctif ne peut être accompli par les établissements sans un financement supplémentaire à l'appui de ces initiatives fort nécessaires. Un tel financement pourrait être consacré à un enseignement correctif préalable à la session (préparatoire) ou offert pendant la session, compte tenu de la forme d'enseignement où le recyclage de base serait le plus efficace.

INSISTER SUR LES COMPÉTENCES GÉNÉRIQUES

En plus d'avoir besoin de diplômés de disciplines particulières ou dotés de compétences précises, les entreprises de demain rechercheront des étudiants mûrs, qui savent communiquer et qui ont une bonne attitude envers le travail et l'éducation. Les employeurs soulignent également le besoin de travailleurs qui sont capables de résoudre des problèmes plutôt que de posséder un ensemble fixe de connaissances, d'entretenir de bonnes relations interpersonnelles et de travailler en équipes, qui possèdent différentes compétences plutôt qu'une seule spécialité, et qui ont la faculté de continuer d'apprendre de nouvelles théories et de nouveaux procédés. Seront également recherchés les travailleurs qui peuvent mettre en oeuvre et utiliser de nouvelles stratégies de gestion conçues pour accroître la participation et créer des organisations moins hiérarchisées. Enfin, les employeurs ont besoin de diplômés possédant des connaissances et des compétences communes et reconnaissables, mais qui sont souples et peuvent facilement être réaffectés dans de nouveaux secteurs qui nécessitent des compétences précises.

Ces attentes soulèvent des questions quant à la qualité et à la structure de l'enseignement. L'expérience acquise par les entreprises s'applique au système d'enseignement postsecondaire lui-même. Les entreprises ont appris que la théorie, les procédés et la structure sont inextricablement liés et que ces liens sont particulièrement importants lorsqu'ils ont pour objectif l'acquisition de techniques de communication et de relations interpersonnelles, de compétences analytiques et de règlement des problèmes, et de techniques de travail en équipes et de techniques permettant d'apprendre à apprendre. Dans les systèmes d'éducation, tout comme dans le monde du travail, ce qui est important ce sont la formation dans les métiers qui connaissent des pénuries aiguës de main-d'oeuvre, de nouvelles structures d'apprentissage et une plus grande exposition à tout un éventail de disciplines. Il ne s'agit pas seulement de savoir comment former plus d'ingénieurs, mais aussi de savoir comment former des ingénieurs et tout un groupe de diplômés qui auront les compétences de base nécessaires pour faire preuve d'innovation, de participation et d'adaptation. Comme l'expliquait récemment un comptable, on exige de plus en plus de lui qu'il sache communiquer, verbalement et par écrit, avec différentes personnes, exigence qui augmente proportionnellement à l'augmentation de ses responsabilités; malheureusement, ses études ont porté sur les chiffres, non sur les personnes ou la communication.

Le Conseil du premier ministre considère qu'il est essentiel qu'on mette de plus en plus l'accent sur les compétences génériques dans les programmes des collèges et des universités. Bien que les établissements d'enseignement postsecondaire ne doivent pas offrir l'enseignement correctif au détriment de leurs autres fonctions, ils devraient être responsables dans une certaine mesure de veiller à ce que certaines compétences clés qui ressortissent à la fois aux domaines professionnels et aux secteurs pédagogiques soient mis en relief. Les collèges et les universités devraient tenir compte des exigences générales du monde du travail et fournir des cours portant sur l'analyse et le règlement des problèmes, les connaissances fonctionnelles, le calcul, les connaissances technologiques et les compétences en communication et en relations interpersonnelles.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

L'assurance de la qualité dans les entreprises et en éducation dépend de quatre principes fondamentaux communs aux deux sphères :

- Une bonne qualité engendre une meilleure qualité.
- La qualité devrait prendre le pas sur tout.
- La qualité doit être récompensée.
- La qualité doit être mesurée à chaque étape du processus.

La qualité de l'enseignement est fonction de la qualité du corps professoral et d'autres employés aussi bien que d'autres facteurs. La diminution du financement par tête d'habitant signifie le vieillissement des installations et du matériel et, dans les universités, une augmentation du nombre d'étudiants par classe. Les membres du corps professoral consacrent plus de temps à noter les travaux des étudiants (ou à passer à des résultats lisibles par machine) et plus de temps à composer avec des ressources insuffisantes comme, par exemple, la recherche de livres à la bibliothèque. En conséquence, ils ont moins de temps

à consacrer à leur propre perfectionnement, à la recherche ou à la création de techniques d'enseignement et de programmes d'études novateurs. La diminution du financement signifie également que moins de professeurs sont engagés, et un intérêt moins grand envers l'enseignement postsecondaire comme carrière. De moins en moins de nouveaux professeurs sont disponibles pour injecter un nouvel enthousiasme dans l'éducation, pour offrir de nouvelles idées et pour alléger la charge de travail volumineuse des professeurs vieillissants.

Les collèges et les universités qui forment le réseau d'enseignement postsecondaire en Ontario ont des fonctions tout à fait distinctes. Bien qu'ils partagent bon nombre des problèmes qui ont trait à l'inscription et à la rétention des étudiants, à l'assurance de la qualité et à la modification du contenu des cours et des processus, ainsi qu'au vieillissement du corps professoral et à la diminution des ressources, ces problèmes sont différents selon le genre d'établissement.

REVITALISER LES PROGRAMMES DE TECHNOLOGIE DES COLLÈGES

Bien que le Conseil du premier ministre soit intéressé à assurer que tous les étudiants des collèges possèdent les connaissances et les compétences de base nécessaires pour répondre aux besoins de la nouvelle économie mondiale, le présent rapport porte principalement sur les programmes de technologie des collèges et la capacité du système collégial, dans sa forme actuelle, de former et de recycler les technologues et les techniciens de demain.

LE NOUVEAU RÔLE DES COLLÈGES

L'expansion des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario a atteint un seuil. Établis il y a un quart de siècle, ils cherchent maintenant à clarifier le mandat général qu'ils ont reçu et à redorer leur image.

Le système collégial de l'Ontario a été établi pour répondre à une variété de besoins économiques, sociaux et pédagogiques. Les collèges devaient être «un genre d'établissement qui fournira, dans l'intérêt des étudiants à qui un cours universitaire ne convient pas, une formation que les universités ne sont pas conçues pour offrir». Ils devaient être accessibles et souples, offrant un «enseignement complet, professionnel et non professionnel, sans égard aux qualifications officielles, en offrant une mobilité verticale et horizontale complète». Ils avaient pour mandat de fournir «une variété de programmes de durée variable, y compris des programmes d'expérience pratique, le jour et le soir, pour les adultes et pour les jeunes, et fort probablement à des étudiants à plein temps et à temps partiel». Les programmes des collèges, tels qu'ils étaient envisagés à l'origine, devaient être «axés sur l'enseignement professionnel pour la plupart; ... conçus pour répondre aux besoins de la collectivité - des collèges d'abonnement». Eu égard à la nouvelle ère de changements technologiques, ils devaient veiller à ce que «des installations adéquates soient généralement disponibles pour l'éducation et la formation de gens de métier, de techniciens et de technologues».[9]

Au cours des 25 dernières années, les collèges se sont acquittés de ce mandat général de différentes façons. Ensemble, les collèges servent plus de 110 000 étudiants à plein temps par l'entremise de différents programmes et comptent près de 800 000 étudiants à temps partiel dans une variété de secteurs. Bien que les collèges continuent d'inscrire le gros de leurs étudiants dans les secteurs des sciences de la santé, des arts appliqués, du commerce et de la technologie, ils ont adapté et

[9] Déclaration de l'honorable William G. Davis à la législature.

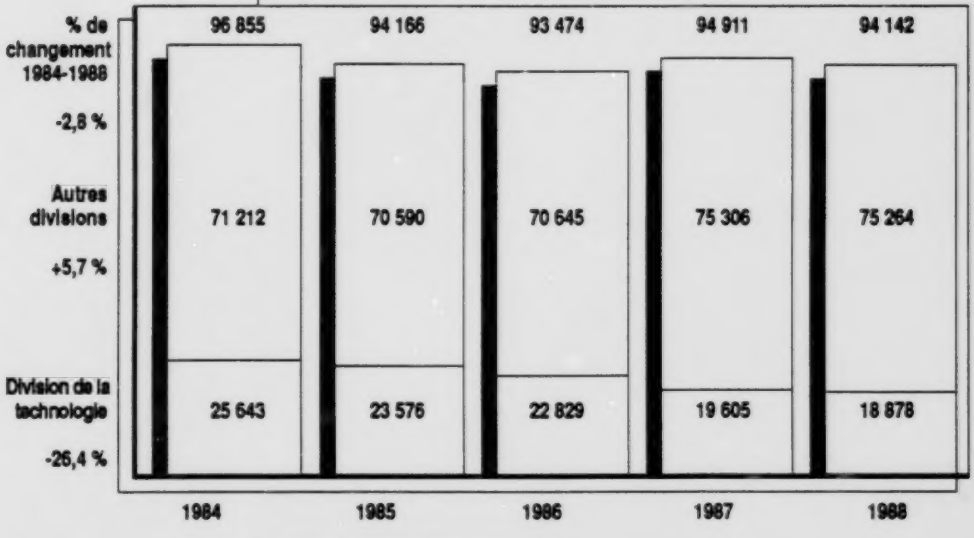
innové leurs programmes pour répondre aux nouveaux besoins. Aujourd'hui, ils contribuent dans une large mesure à la mise en oeuvre de programmes financés à même les deniers publics, comme l'acquisition de compétences de base, l'apprentissage et le recyclage des adultes. Un rôle nouveau, mais relativement peu important, que la plupart des collèges sont appelés à jouer consiste à offrir des services de formation à contrat à des entreprises.

Cette diversification des activités des collèges fait suite à l'expression de besoins dans la collectivité et est tout à fait conforme à leur mandat original. Cependant, ce qui préoccupe le Conseil c'est que l'une des principales fonctions des collèges, celle de fournir un enseignement technologique postsecondaire de haute qualité et pertinent, peut être menacée.

BAISSE DE L'EFFECTIF DANS LES PROGRAMMES TECHNOLOGIQUES

Bien que les programmes des collèges fussent très populaires dans les années 70, l'effectif a baissé considérablement au cours des dernières années. Entre 1984 et 1988, l'effectif total des programmes technologiques a diminué de 26 %, tandis que l'effectif d'autres divisions a augmenté de 6 %. Selon une recherche effectuée aux fins de l'étude Vision 2000 sur le système

TABLEAU I.12 **Effectif à plein temps les collèges d'arts appliqués et de technologie, 1984-1988**



Source : Direction des affaires collégiales, ministère des Collèges et Universités, juin 1989.

collégial, entre 1983 et 1987, le pourcentage de diplômés en technologie disponibles pour travailler qui avaient obtenu un emploi dans leur domaine d'études était passé de 56 à 82 %.[10] Bien que moins d'étudiants soient inscrits dans les programmes technologiques, la demande et le placement de diplômés a augmenté considérablement (voir tableau I.12).

[10] Vision 2000, équipe d'étude 1, *Final Report*, «Appendix: The College System - An Empirical Snapshot», Toronto, Conseil ontarien des affaires collégiales, 1990, p. 19.

Même si l'effectif d'autres programmes collégiaux a augmenté pendant cette période, l'effectif a connu un changement global, en particulier chez les femmes, qui a quitté les collèges pour se tourner vers les universités. De 1983 à 1986, le pourcentage d'élèves de 12e année qui sont allés au collège a baissé de 12 %, tandis que le pourcentage d'élèves de 13e année qui sont allés à l'université a augmenté de 7 %.

Les raisons de la baisse de l'effectif des collèges en général et des programmes technologiques en particulier sont complexes et font intervenir les attitudes et les actions des étudiants, des parents, des écoles secondaires, des collèges et du marché du travail. Les étudiants, les parents et les éducateurs ne considèrent généralement pas qu'un enseignement ou une carrière technologiques méritent d'être poursuivis. Cette attitude fait souvent partie d'un sentiment plus général qu'une éducation collégiale est un pis-aller et beaucoup moins prestigieuse qu'une éducation universitaire. Nombreux sont les élèves qui ne sont pas conscients de ce qu'une carrière en technologie comporte et voit les programmes d'études en technologie comme une voie d'accès à des emplois de second ordre.

En outre, comme nous l'avons mentionné précédemment, les professeurs d'orientation et d'autres enseignants de niveau secondaire, qui ont tous reçu une formation universitaire, n'ont ni la connaissance, ni la compréhension, ni le respect des programmes et carrières technologiques. Un diplômé d'école secondaire résume cette attitude dans une lettre à un journal local :

> *Malheureusement, les habitants de ma collectivité, y compris les enseignants et les employeurs, semblent croire que l'obtention d'un diplôme universitaire est le seul moyen pour un étudiant de réussir. Tous les enseignants de 12e année que j'ai eus l'an dernier m'ont dit qu'ils croyaient que je faisais erreur en ne suivant pas de CPO (l'équivalent de la 13e année) et en n'allant pas à l'université. Chacun d'entre eux... m'a dit que je regretterais de ne pas avoir une «bonne» éducation et qu'un diplôme de collège communautaire ne me mènerait nulle part.*[11]

Non seulement y a-t-il moins de jeunes qui sortent des écoles secondaires, diminuant ainsi le bassin d'étudiants éventuels pour les collèges, mais il y a également moins d'élèves dans les écoles secondaires qui se préparent en vue de suivre des programmes postsecondaires en technologie. Le nombre d'élèves du secondaire qui suivent des cours de mathématiques, de physique, de chimie et d'études technologiques a diminué considérablement au cours des dernières années. En 1980, 82 % des élèves du secondaire des écoles publiques de l'Ontario avaient suivi au moins un cours en études technologiques; en 1986, ce taux était passé à 57 %. Ainsi moins d'élèves s'intéressent à la technologie au moment de quitter l'école secondaire. Comme le disait un éducateur, «les élèves votent avec leurs pieds».

Pour rendre les choses encore pires, les collèges n'ont pas très bien réussi à combler les connaissances lacunaires des élèves au sujet des programmes de technologie. Les élèves du

---

[11] *The Markham Economist and Sun*, 19 octobre 1988.

secondaire qui suivent la plupart de leurs cours au niveau de base ne savent souvent pas qu'ils ne sont pas servis par les collèges. La recherche entreprise dans le cadre de l'étude Vision 2000 a révélé que, dans sept des collèges, les conditions minimales d'admission pour tous les programmes sont un diplôme d'études secondaires d'au moins un niveau général. Dix autres collèges ont indiqué que la majorité des cours doivent se situer au niveau général ou avancé ou exigent une équivalence de niveau général ou avancé pour tous les programmes.[12] Il faut expliquer plus clairement aux élèves et à tous ceux qui influencent leurs décisions en matière d'éducation, que c'est souvent l'élève de niveau avancé avec de solides antécédents en mathématiques et en sciences qui peut être admis dans un programme de technologie collégial et le réussir.

La baisse de l'effectif ne peut pas uniquement être attribuée à un manque de préparation et de connaissances des débouchés ou encore aux attitudes. Certains choix faits par les élèves peuvent être fondés sur des renseignements précis concernant les programmes technologiques et les perspectives d'emploi en technologie. L'effectif des programmes d'études en technologie a commencé à diminuer au début des années 80 lorsque les probabilités que les diplômés en technologie trouvent un emploi dans leur domaine étaient plus minces que dans le cas des diplômés d'autres domaines d'études. Bien que les occasions d'emploi se soient améliorées considérablement au cours des dernières années, la décision de suivre un programme d'études en technologie est souvent prise dans les cinq premières années de l'école secondaire. Le délai entre le moment de choisir un programme d'études et celui de chercher un emploi dans le domaine choisi signifie donc que les conditions du marché ne correspondent plus nécessairement à l'offre. Les difficultés que présente ce délai pourraient en partie être surmontées en mettant davantage l'accent sur des compétences qui peuvent facilement être adaptées d'un programme à un autre ou d'une profession à une autre. Les élèves pourraient ainsi entreprendre des programmes sans préparation ou engagement envers des emplois qui ne seront peut-être pas disponibles lorsqu'ils auront terminé leurs études et, ce qui est plus important, ils pourraient acquérir la souplesse nécessaire pour le marché du travail de l'avenir.

RECOMMANDATION 10 :
Mettre l'accent sur les compétences polyvalentes

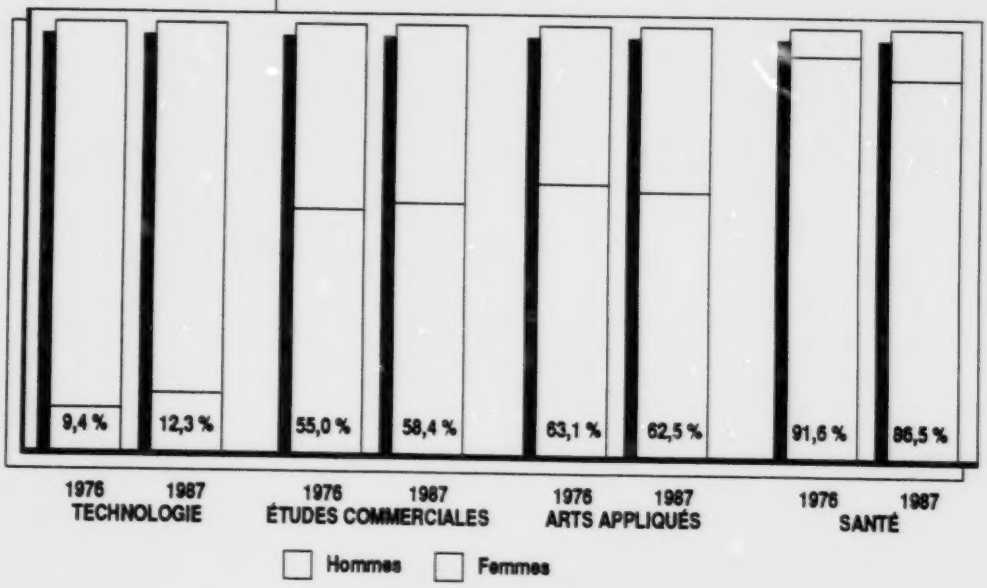
Les programmes des collèges devraient être structurés de façon à faciliter l'adaptabilité des compétences entre les programmes et de fournir un ensemble commun de compétences générales qui pourront répondre aux exigences d'une variété d'emplois.

Même si l'effectif peut augmenter en raison de la demande accrue de diplômés des collèges, les perspectives d'emploi et les gains qui s'offrent à ces diplômés peuvent encore inciter bon nombre d'élèves à suivre des cours universitaires plutôt qu'à obtenir un diplôme collégial. Immédiatement après avoir terminé leurs études, les diplômés des collèges communautaires

---

[12] Jo Oppenheimer, «The Relationship Between School and Colleges», *Colleges and the Educational Spectrum: Background Papers on Colleges and Schools*, Toronto, Conseil ontarien des affaires collégiales, 1989, p. 31.

TABLEAU I.13 **Effectif à plein temps des collèges d'arts appliqués et de technologie, par division et par sexe, automnes de 1986 et 1987**



Source : Direction des affaires collégiales, ministère des Collèges et Universités, juin 1989.

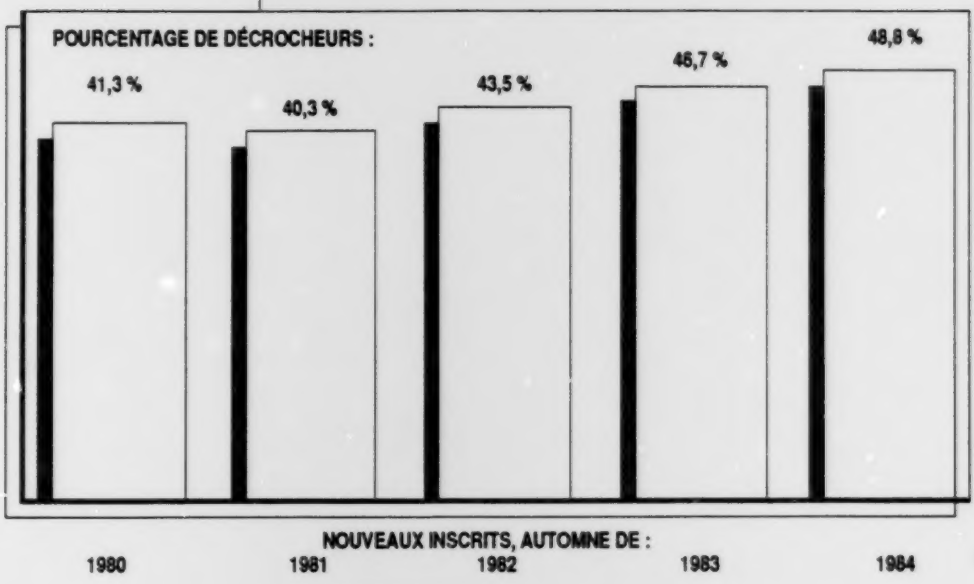
se débrouillent relativement bien en ce qui concerne l'emploi et les salaires. Cependant, le salaire des diplômés collégiaux n'augmente pas autant que celui des diplômés universitaires, en partie parce que les chances d'avancement sont plus minces.

De même, ce peut être une perception exacte des débouchés qui dissuadent les femmes d'entreprendre des programmes technologiques. Bien que le nombre de femmes inscrites dans des programmes technologiques des collèges ait augmenté, il demeure démesurément faible dans l'ensemble. En 1976, les femmes représentaient 9,4 % de l'effectif des programmes technologiques; en 1987, cette proportion était passée à 12,3 %. Par contre, en 1987, les femmes représentaient 58 % de l'effectif des programmes d'études commerciales, 62 % de l'effectif du programme d'arts appliqués et 87 % de l'effectif du programme des sciences de la santé (voir tableau I.13).

Une partie du problème réside sans aucun doute dans l'atmosphère exclusivement masculine de certains programmes technologiques. Pour augmenter le trop faible taux de participation des femmes dans certains programmes technologiques des collèges (et dans certains programmes de génie des universités), de nouvelles initiatives sont nécessaires pour rendre ces programmes plus intéressants pour les femmes.

Le problème réside en partie aussi dans les différences salariales fondées sur le sexe. Selon la recherche effectuée aux fins de l'étude Vision 2000, les hommes ayant un diplôme collégial et les femmes ayant un diplôme universitaire présentent un profil très semblable sur le plan des salaires par groupe d'âges, et pourtant ce sont les femmes ayant un diplôme collégial

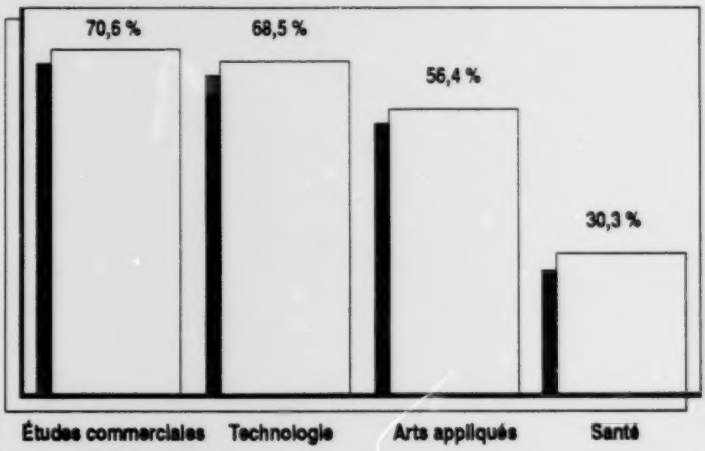
TABLEAU I.14 Décrocheurs* des programmes collégiaux, 1980-1984



* Les décrocheurs sont ceux qui abandonnent le programme où ils étaient inscrits à l'origine ou un autre programme.

Source : Unité du soutien financier, Direction des affaires collégiales, MCU, Analyse du rendement, juin 1989.

TABLEAU I.15 Pourcentage d'étudiants qui abandonnent le programme où ils s'étaient inscrits originalement* Nouveaux inscrits, automne de 1984



* Ce pourcentage est plus élevé que celui des décrocheurs parce qu'il comprend ceux qui abandonnent un programme mais en terminent un autre.

Source : Direction des affaires collégiales, ministère des Collèges et Universités, 1989.

qui ont les revenus les plus faibles de tous les diplômés.[13] Le problème que constituent la baisse globale de l'effectif dans les collèges et le manque de prestige de l'enseignement collégial ne peut être résolu que par une stratégie qui associe l'enseignement collégial aux emplois futurs dans le contexte de la nouvelle économie mondiale. En mettant l'accent sur l'acquisition de compétences génériques communes dès les premières étapes d'un programme et en rendant les programmes plus souples, permettant du même coup aux étudiants de changer facilement de programme au niveau postsecondaire, les collèges pourraient préparer les étudiants à l'éducation permanente et participative qui sera nécessaire dans l'avenir. En élargissant les compétences techniques et scientifiques et la capacité de communication de tous les étudiants, les collèges pourraient contribuer à modifier la structure des emplois actuellement disponibles, ce qui en retour rendraient les programmes plus attirants. En outre, en rendant les programmes plus accessibles aux femmes, aux travailleurs âgés, aux personnes de couleur, aux immigrants et aux handicapés physiques, les collèges pourraient augmenter leur bassin d'étudiants éventuels.

AMPLEUR DU TAUX D'ABANDON SCOLAIRE

Le taux élevé d'étudiants des collèges qui ne terminent pas leurs programmes présente de nombreux problèmes. Du nombre déjà décroissant d'étudiants inscrits dans les collèges, environ la moitié termineront leurs études, soit dans le programme auquel ils étaient originalement inscrits, soit dans un autre programme. Avec le temps, le taux d'abandon semble augmenter. La majeure partie des étudiants qui abandonnent leurs études le font pendant la première année, bien que la majorité de ces décrocheurs soient inscrits dans des programmes de deux ou trois ans. Le taux d'attrition est aussi élevé chez les étudiants des arts appliqués que chez ceux des études commerciales et des programmes technologiques. Les étudiants de ces divisions sont deux fois plus susceptibles d'abandonner leurs études que ceux inscrits en sciences de la santé où l'obtention d'un diplôme est une exigence absolue pour exercer un emploi. Les étudiants ayant terminé leur 12e année sont une fois et demie plus susceptibles d'abandonner leurs études que ceux ayant une 13e année. Il est aussi significatif, mais peut-être surprenant, de constater que les hommes sont plus susceptibles d'abandonner leurs études que les femmes. En outre, le taux d'attrition chez les étudiants qui fréquentent les grands collèges est plus faible que chez les étudiants des petits collèges, phénomène qui s'explique probablement plus par l'attrait qu'exercent les grands centres urbains où sont situés les grands collèges que par toute autre raison (voir tableaux I.14 et I.15).

Le taux élevé d'abandon scolaire dans les collèges et les caractéristiques des étudiants qui abandonnent tôt leurs études soulèvent inévitablement des questions concernant la préparation, l'admission et l'expérience des nouveaux étudiants. Il faut également réévaluer l'attrait que présentent les programmes une fois que les étudiants y sont inscrits et le genre d'emplois qui s'offrent aux étudiants à la fin de leurs études collégiales. Bon nombre de ces problèmes pourraient en partie du moins être atténués si les étudiants qui entreprennent un

[13] Vision 2000, équipe d'étude 1, *Final Report*, «Appendix: The College System - An Empirical Snapshot», Toronto, Conseil ontarien des affaires collégiales, 1990, p. 11.

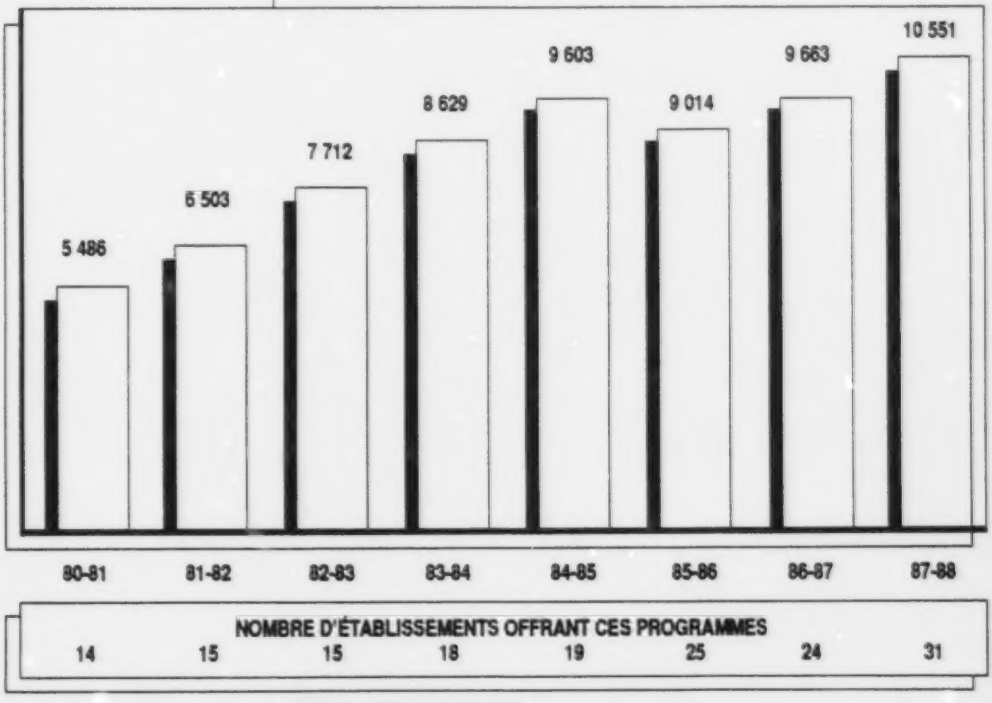
programme postsecondaire recevaient une préparation plus solide et si les collèges consacraient plus d'argent à l'acquisition de compétences génériques et à la prestation de services de soutien social. Dans la préparation des étudiants et la prestation des programmes, les collèges devraient tenir compte de la diversité des antécédents des étudiants (maturité, expériences de vie riches, connaissances rouillées des étudiants plus âgés, par exemple), afin de les encourager à participer à la structuration de leur apprentissage et de leur permettre de changer latéralement de programme sans pénalité au lieu d'abandonner leurs études.

RECOMMANDATION 11 :
S'employer à réduire le taux d'abandon

Afin de réduire le taux élevé d'abandon scolaire que l'on constate dans les premières années des programmes collégiaux, les collèges devraient donc établir des programmes d'orientation préalables à l'admission, ou améliorer ceux qui sont déjà en place, pour permettre aux étudiants d'explorer, dans un contexte de collaboration ou de soutien social, différents sujets comme la dynamique de la vie, la gestion du temps et les techniques d'étude.

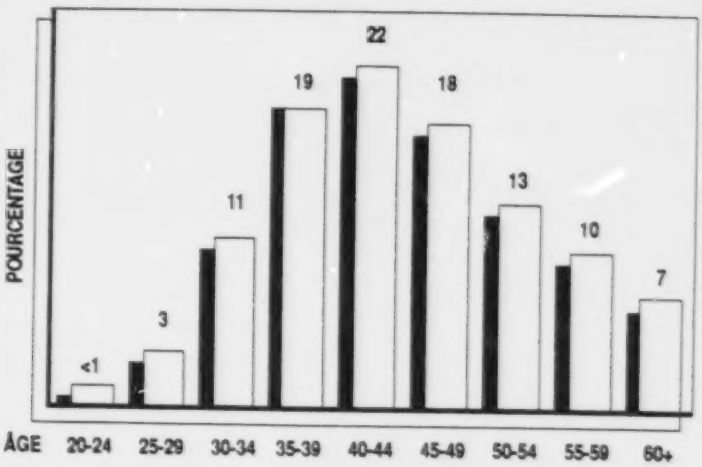
Pour mettre en oeuvre efficacement ces initiatives, les collèges auront besoin de financement et de personnel enseignant supplémentaires.

TABLEAU I.16 **Effectif des programmes d'enseignement coopératif dans les collèges canadiens 1980-1981 à 1987-1988**



Source : Association canadienne de l'enseignement coopératif, 1987.

TABLEAU I.17 **Répartition en pourcentage des enseignants à plein temps des collèges, par groupe d'âges de 5 ans, 1987**



Remarque : Chiffres arrondis.
Source : ministère des Collèges et Universités, 1987.

QUALITÉ ET PERTINENCE

Étant donné la quantité et l'éventail de programmes offerts dans les collèges, les changements dans la nature et la variété des besoins des employeurs, ainsi que le grand nombre d'étudiants en cause, il n'y a pas unanimité quant à la mesure dans laquelle les collèges préparent bien les étudiants à exercer un emploi. Certains représentants d'entreprises avec qui le Conseil s'est entretenu ont indiqué qu'ils étaient très satisfaits du système collégial, tandis que d'autres se sont montrés déçus. Cependant, la recherche effectuée par le Conseil et celle menée aux fins de l'étude Vision 2000 révèlent toutes deux qu'à peu près tout le monde s'entend sur ce qu'on attend des collèges.

Le premier point qui fait le consensus est la nécessité de fournir à tous les étudiants un enseignement général plus large et de solides connaissances génériques. Étant donné le rythme accéléré des changements économiques et la demande pour une collaboration intelligente au travail, les diplômés des collèges doivent être en mesure d'établir leurs propres compétences techniques compte tenu du contexte social dans lequel ils évoluent et de la conjoncture internationale, de miser sur ces compétences pour en acquérir de nouvelles rapidement et avec enthousiasme, de communiquer efficacement, de travailler efficacement en équipes et d'analyser les nouvelles situations pour régler les problèmes avec discernement. C'est une oeuvre de taille que l'Ontario doit accomplir pour créer ou recréer la main-d'oeuvre souple et dynamique dont il a besoin pour relever les défis de notre époque.

Le deuxième point de consensus, qui a trait à la nécessité d'offrir un meilleur enseignement général à tous les étudiants, porte sur le besoin de normes communes et d'un processus de crédits cohérent. Il existe des programmes technologiques dans chaque collège et dans 162 catégories de programmes. Pour la plupart, les collèges ont établi leurs propres normes de rendement.

On s'attend à ce que chaque collège assure la qualité de ses programmes par des études opérationnelles internes. L'établissement de normes par les maisons d'enseignement contribue à engendrer une souplesse qui serait utile dans le système mais permet aux membres des établissements de miser sur leurs points forts et de déterminer leurs propres programmes. Comme nous l'ont appris les entreprises, cette souplesse et cette participation donnent souvent lieu à l'innovation, mais elles peuvent souvent conduire à des différences importantes dans ce que les diplômés savent et sont capables de faire, créant des problèmes pour les employeurs qui les engagent.

Les normes de qualité des programmes sont également établies par l'entremise de consultations avec les comités consultatifs locaux sur les programmes. Ces comités locaux facilitent l'élaboration de petits programmes conçus en fonction de petits marchés particuliers et aident à adapter les programmes aux besoins locaux, ce qui tend à conserver les diplômés dans la région. Cependant, nombreux sont ceux qui croient que l'orientation de ces comités est trop locale, trop à court terme et trop fragmentée. Ce qu'il faut, c'est un système permettant de conserver la diversité et le contrôle local tout en assurant l'existence de normes communes.

On s'entend généralement pour dire que les collèges doivent demeurer des établissements publics qui fournissent les compétences génériques polyvalentes, les programmes de recyclage et les installations pour l'éducation permanente. Les entreprises et les syndicats sont souvent mieux équipés pour fournir les compétences plus précises nécessaires pour l'exercice de certains emplois ou pour répondre aux besoins de certaines compagnies, bien que ces programmes de formation privés doivent aussi être assortis d'une composante de perfectionnement. Les programmes axés sur les étudiants créeront la mobilité et la diversité dont les entreprises ont de plus en plus besoin. Cependant, cette division des responsabilités nécessite des liens efficaces entre les collèges, les entreprises et les syndicats. Il faut en outre que ces trois intervenants pensent aux besoins actuels et futurs dans le contexte de la nouvelle économie mondiale.

L'enseignement coopératif et les composantes d'expérience de travail sont particulièrement utiles pour favoriser l'établissement de liens entre les collèges et les entreprises et assurer la pertinence des programmes. Seize des 22 collèges offrent des programmes d'enseignement coopératif, et environ 10 % de tous les étudiants participent à ces programmes. En outre, la majeure partie des programmes collégiaux d'enseignement professionnel comprennent une composante de travail supervisé. Cependant, l'un des problèmes associés à cette approche c'est que le financement des programmes des collèges ne tient pas compte des coûts supplémentaires que suppose l'enseignement coopératif. (C'est un problème qui touche aussi les écoles secondaires et les universités.) Sans changement au financement, l'expansion des programmes d'enseignement coopératif pourrait être limitée (voir tableau I.16).

Outre la pertinence des programmes et les liens qu'il faut établir avec d'autres groupes, on se préoccupe aussi de la nécessité de tenir le corps professoral au fait des derniers développements dans l'industrie. Eu égard aux changements économiques rapides, aux nouvelles technologies et aux nouvelles recherches, le corps professoral doit constamment se renouveler. De nombreux excellents professeurs sont déjà en place et y demeureront pendant

de nombreuses années encore (voir tableau I.17). Les échanges avec des entreprises, des syndicats et d'autres collèges ou établissements d'enseignement, du temps libre pour effectuer des recherches appliquées, les détachements, les congés de perfectionnement professionnel, la formation interne et les cours supplémentaires permettent au personnel enseignant de conserver ses connaissances et ses compétences à jour.

L'expérience des entreprises nous a appris que ces initiatives ne devraient pas être limitées aux seuls enseignants, mais à tous les employés des collèges. En outre, il semble nécessaire que la structure des collèges soit modifiée pour faire place à une gestion plus horizontale, à une plus grande participation dans les prises de décisions et à plus de travail en équipes. Il y aurait lieu également de repenser le mode d'évaluation des étudiants, pour que l'accent soit mis davantage sur l'évaluation de leur capacité à penser et à régler des problèmes, plutôt que sur leur capacité à assimiler des informations détaillées.

Enfin, le contenu et la structure de l'enseignement collégial devraient refléter la diversité ethnoculturelle des étudiants et du personnel des collèges ainsi que celle de la population en général. De plus en plus, les diplômés des collèges seront appelés à travailler avec des personnes et à servir des gens dont les antécédents sont très différents des leurs. En outre, à mesure que nous prenons notre place dans l'économie mondiale, des rapports avec d'autres pays feront de plus en plus partie de nos activités quotidiennes. En préparant les étudiants à construire les ponts qui relieront l'est et l'ouest, le nord et le sud, les collèges devraient tirer parti des connaissances et de l'expérience de leurs propres étudiants, de leur personnel enseignant et de leurs employés, et de celles des groupes communautaires qu'ils servent maintenant et de qui ils reçoivent des conseils.

CENTRES DE SPÉCIALISATION

Le Conseil du premier ministre croit que les collèges ont un rôle fondamental à jouer dans la formation des technologues, des techniciens et des autres travailleurs qualifiés dont a besoin l'économie de l'Ontario. Cependant, pour jouer ce rôle primordial, les collèges doivent fournir un enseignement à la fine pointe de la technologie en fonction de normes uniformément élevées. Les diplômés des programmes d'études technologiques devraient posséder les compétences axées sur leur carrière ainsi qu'une bonne éducation générale sur laquelle ils fonderont leur développement personnel.

Bien que tous les collèges de l'Ontario offrent des programmes d'études technologiques, relativement peu d'entre eux ont l'équipement, l'expertise et l'excellence pour être considérés comme des chefs de file en éducation et en formation dans une branche d'activité ou une technologie particulière. Pour que l'Ontario excelle dans les secteurs ou les technologies clés, un programme d'éducation continue de haute qualité dans ces secteurs doit être offert dans au moins un collège de la province afin d'assurer la formation des nouveaux venus sur le marché du travail et le recyclage qu'il est urgent de fournir aux travailleurs qui y sont déjà.

Il faut des diplômés ayant une éducation plus avancée que celle qui est offerte dans les spécialisations actuelles des collèges. Des programmes avancés qui offriraient un enseignement professionnel combiné à une formation universitaire générale

continue devraient être disponibles pour répondre à ce besoin. Un tel programme pourrait être sanctionné par un diplôme ou un certificat délivré conjointement par un collège et une université ou par un organisme indépendant.

À une époque où l'éducation permanente prend une nouvelle importance, la nature «finale» de l'enseignement collégial en Ontario empêche de façon significative la poursuite de toutes autres études. Le diplômé d'un programme en technologie d'un collège de l'Ontario, par exemple, a trois choix s'il veut poursuivre ses études : fréquenter l'Université Lakehead qui a un programme spécial pour les diplômés des programmes technologiques, poursuivre ses études dans un collège ou une université des États-Unis qui reconnaît le diplôme de l'Ontario, ou présenter une demande d'admission dans une université ontarienne et recevoir peu ou pas de crédit pour les cours suivis au collège. Pour beaucoup, les programmes collégiaux sont perçus comme des impasses, qui entravent sérieusement la poursuite de toute autre forme d'études avancées.

RECOMMANDATION 12 :
Centres de spécialisation

Certains collèges devraient être transformés en «centres de spécialisation» et offrir des programmes d'enseignement et de formation sectoriels ou axés sur une technologie particulière.

Ces centres de spécialisation devraient avoir pour objectifs :

- Établir un niveau d'excellence en enseignement et en formation qui réponde aux besoins des secteurs clés de l'économie ontarienne.
- Veiller à ce que les programmes de formation des technologues de l'Ontario soient les meilleurs au monde.
- Fournir un niveau d'enseignement plus avancé que ce qui est actuellement disponible, combinant l'enseignement professionnel et une formation générale continue.
- Offrir des programmes de formation et de recyclage à la fine pointe de la technologie axés sur les besoins de l'industrie et des travailleurs.

La réalisation du niveau de spécialisation et d'excellence dans ces centres nécessitera l'établissement de liens solides avec l'industrie en particulier pour ce qui concerne l'accès au matériel le plus perfectionné et au personnel enseignant le plus à jour. Le succès de ces centres dépendra également de l'établissement de programmes novateurs qui feront intervenir les collèges et les universités et un financement gouvernemental ciblé. Le Conseil reconnaît que la mise en oeuvre de la recommandation susmentionnée nécessitera le règlement de certains problèmes liés au financement, à la gestion, aux crédits et diplômes, et à l'accessibilité. Il recommande donc qu'un groupe d'étude soit mis sur pied pour régler ces questions d'ici un an.

AMÉLIORER L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE

Bien que les universités et les collèges remplissent souvent des fonctions distinctes, ils ont maintenant à répondre à des demandes semblables. À l'instar des collèges, les universités sont de plus en plus exhortées à fournir une base générale solide en communication et en relations interpersonnelles, en sciences et en technologie, en travail d'équipes, et en règlement de problèmes pour tous les étudiants, quelle que soit leur discipline.

Environ la moitié des étudiants qui ont obtenu un baccalauréat ou un premier grade professionnel d'une université ontarienne en 1987 avaient étudié en sciences humaines ou en sciences sociales. La plupart des diplômés de premier cycle de ces domaines entrent directement sur le marché du travail où on exige d'eux de plus en plus de connaissances techniques et où les changements d'emploi deviennent plus fréquents. En outre, les biologistes et les chimistes, les spécialistes de l'éducation physique et les physiciens doivent de plus en plus savoir travailler en équipes, communiquer leurs résultats aux autres, associer leurs travaux aux questions sociales et changer d'emplois. Dans bon nombre de disciplines actuelles, les étudiants de premier cycle consacrent peu de temps à l'acquisition de ces compétences.

Comme dans le cas des collèges, le problème dans les universités peut être réglé en partie par des cours de base précis et en partie par l'acquisition de compétences essentielles pendant le programme d'études de premier cycle. Il faut prendre soin de montrer que ces cours et objectifs tiennent une place aussi importante dans l'éducation de premier cycle et la réussite professionnelle future que le contenu des cours de spécialisation. Un ensemble de cours obligatoires et d'objectifs d'acquisition de compétences de base qui ne semblent avoir aucun lien avec la spécialisation sera perçu tant par les professeurs que par les étudiants comme une imposition arbitraire sur l'enseignement et l'apprentissage et sera par conséquent inefficace. S'ils sont bien conçus et compris par les membres de l'université, les cours de base généraux et les objectifs d'acquisition de compétences de base peuvent améliorer l'établissement de liens entre les différentes disciplines actuelles et la capacité des étudiants de poursuivre leur éducation après avoir obtenu leur diplôme, à mesure que de nouveaux domaines d'étude et de pratique s'ouvrent. Ces buts forment déjà la base de certains programmes de premier cycle et sont particulièrement importants pour les

étudiants âgés qui reprennent des cours après avoir passé un certain nombre d'années à la maison ou sur le marché du travail. Ces buts sont pertinents pour chaque étudiant du premier cycle.

RECOMMANDATION 13 :
Favoriser l'acquisition de compétences de base dans l'enseignement postsecondaire

Les universités et les collèges devraient établir des programmes de base qui fourniront à tous les étudiants du premier cycle un ensemble commun de compétences en communication, en calcul, en techniques et en sciences.

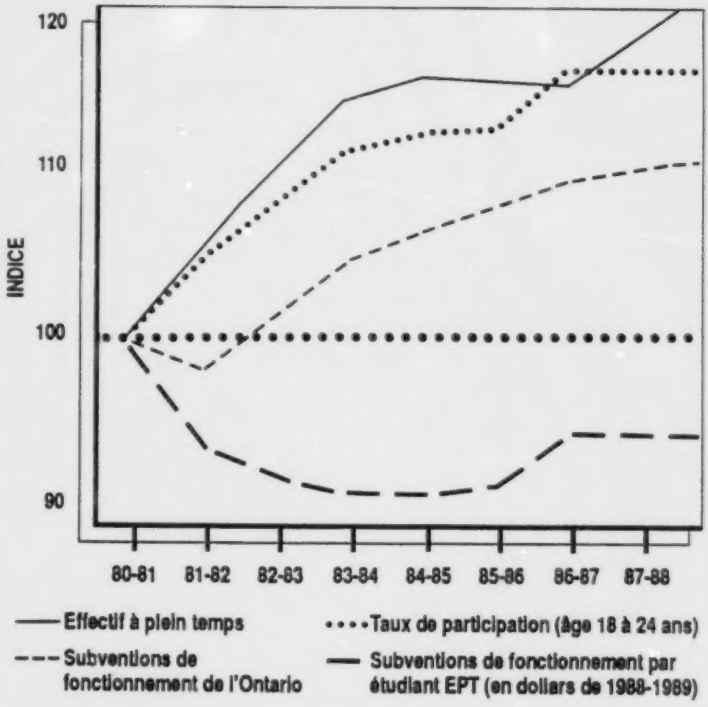
AUGMENTATION DE L'EFFECTIF - DIMINUTION DU FINANCEMENT

Contrairement à ce qui se passe dans les collèges, l'effectif des universités a augmenté de façon considérable au cours des années 80. À l'automne de 1988, 180 000 étudiants de premier cycle à plein temps, 91 000 à temps partiel et plus de 30 000 étudiants des cycles supérieurs étaient inscrits dans les universités ontariennes. Les femmes ont représenté la majeure partie de l'augmentation survenue pendant la dernière décennie et elles représentent maintenant la majorité de tous les étudiants de premier cycle, tant à temps plein qu'à temps partiel.

Les universités ne semblent pas avoir de mal à attirer des

TABLEAU I.18

Changements dans les subventions de fonctionnement, les taux de participation, l'effectif et les subventions de fonctionnement par étudiant EPT (1980-1981 = 100)



Sources : Effectif : ministère des Collèges et Universités; taux de participation : Statistique Canada, *L'éducation au Canada*; subventions de fonctionnement de l'Ontario : Conseil des agents des finances - Universités de l'Ontario, *Financial Report of Ontario Universities*; subventions de fonctionnement par étudiant PTE : Conseil ontarien des affaires universitaires, données inédites, 1989.

gens, même si, comme les collèges, elles ont souvent de la difficulté à retenir les étudiants jusqu'à la fin de leurs études. Comme dans le cas des collèges, les universités ont besoin de plus de ressources pour fournir des services de soutien et des programmes d'initiation afin de réduire le taux élevé d'abandon pendant la première année qui signifie une perte importante de ressources humaines. Ce soutien est particulièrement urgent dans le cas des étudiantes, dont le nombre croît sans cesse et dont bon nombre ont d'importantes responsabilités familiales à assumer en plus de leurs travaux scolaires.

Les universités sont prises entre deux feux : d'une part, l'effectif augmente et, d'autre part, le financement diminue.

TABLEAU I.19 **Comparaison internationale des dépenses au titre de l'enseignement supérieur et des taux de participation**

	DÉPENSES/ PRODUIT INTÉRIEUR BRUT		EFFECTIF/ POPULATION TOTALE	
	%	Rang	%	Rang
É.-U.	2,7	1	5,1	1
Canada	2,1	2	4,9	2
Pays-Bas	2,1	2	2,7	3
Australie	1,8	4	2,3	6
Suède	1,3	5	2,6	4
Royaume-Uni	1,3	5	1,8	10
RFA	1,1	7	2,5	5
Norvège	0,9	8	2,1	8
France	0,8	9	2,3	6
Italie	0,7	10	2,0	9

Remarque : Comme le calcul des dépenses en éducation varie d'un pays à l'autre, ce classement et ces statistiques ne sont pas tout à fait fiables.

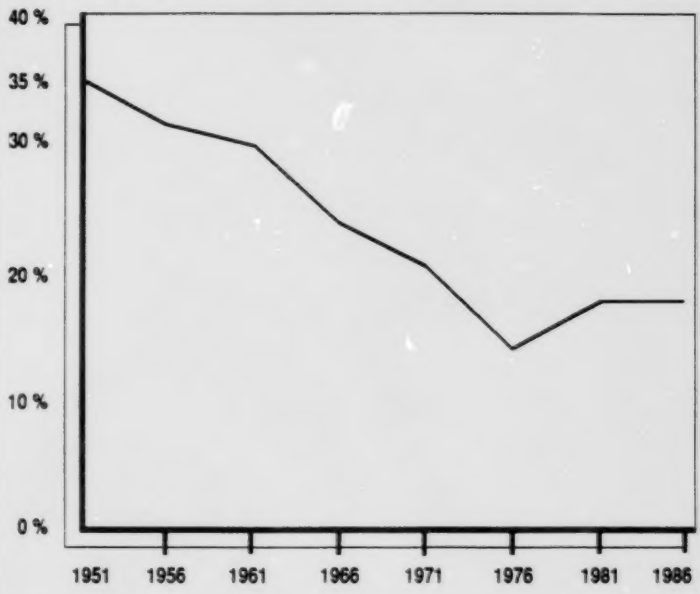
Source : UNESCO, *Annuaire statistique*, 1988; National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, et *Digest of Education Statistics*, 1988, tiré de Rasell & Mishel, *Shortchanging Education*, 1988.

Depuis 1980, le taux de participation dans l'enseignement postsecondaire a augmenté considérablement, mais les subventions de fonctionnement n'ont pas augmenté à un taux comparable. Contraintes de se serrer la ceinture, les universités ont dû augmenter le nombre d'étudiants par classe et, partant, il est de plus en plus difficile pour les professeurs de répondre aux besoins individuels de leurs étudiants de premier cycle. Le ratio d'étudiants à plein temps (équivalents) et de professeurs à plein temps (équivalents) a augmenté de 26 % depuis 1970, passant à 16 pour 1 (voir tableau I.18).

Une comparaison internationale des dépenses au titre de l'enseignement supérieur exprimées en pourcentage du produit intérieur brut et des taux de participation dans l'enseignement supérieur révèle que le Canada consacre plus d'argent à l'enseignement que de nombreux autres pays et que

l'accessibilité aux établissements d'enseignement supérieur y est beaucoup plus élevé (voir tableau I.19). Ces dépenses apparemment élevées doivent cependant être réparties sur un plus grand nombre d'étudiants, diminuant considérablement le «pouvoir d'achat» du financement versé au titre de l'enseignement. Il faut signaler que le financement de nos universités par tête d'habitant est beaucoup moins élevé que l'aide par tête d'habitant des universités d'État américaines où le financement est le plus faible.

TABLEAU I.20 **Revenus tirés des frais de scolarité exprimés en pourcentage des revenus de fonctionnement, 1951-1986**



Remarque : Chiffres approximatifs
Source : Conseil des Universités de l'Ontario, *Focus on Fees*, rapport provisoire, mars 1989.

L'étudiant d'aujourd'hui assume une part beaucoup moins grande des frais que l'étudiant d'il y a 30 ou 40 ans. En 1951, les revenus générés par les frais de scolarité représentaient 35 % des revenus d'exploitation totaux. En 1986, les frais de scolarité représentaient 18 % des revenus d'exploitation. Les revenus générés par les frais de scolarité exprimés en pourcentage du revenu familial ont également diminué : de 4 % qu'ils étaient en 1971, ils sont passés à 2,5 % en 1986. Même si la province a tenté d'offrir un certain soutien aux universités en permettant une augmentation de 8 % des frais de scolarité l'an prochain, cela ne réduit pas le déséquilibre entre l'effectif et le financement et, en fait, continue de limiter la mesure dans laquelle les frais de scolarité peuvent améliorer le financement total (voir tableau I.20). Il est ironique de constater qu'un système qui reçoit si peu d'aide du gouvernement impose des frais beaucoup plus bas que le coût réel de l'éducation, en fait beaucoup plus bas que les frais imposés dans la plupart des universités publiques des États-Unis.

Certaines expériences ayant connu un succès remarquable ont démontré dans quelle mesure les ressources sont essentielles au nouveau genre d'apprentissage requis et dans quelle mesure les examens ne le sont pas. L'école de médecine de l'Université McMaster, par exemple, a abandonné les examens officiels, malgré le fait que la médecine ait longtemps été associée à des examens rigoureux. À l'Université McMaster, c'est plutôt l'étudiant qui est le principal évaluateur, mais ses opinions sont continuellement complétées par celles de pairs, de tuteurs, de professeurs et d'employés. Les étudiants sont rapidement placés dans un milieu clinique où ils sont appelés à régler des problèmes liés à des situations médicales. Au lieu de devenir compétents dans les examens, les étudiants doivent dès le début des cours «démontrer leur compétence par l'utilisation de certaines techniques interactives».[14] À la fin de leurs cours, les étudiants doivent passer les examens nationaux officiels.

Ce genre de solution de rechange à l'apprentissage traditionnel nécessite évidemment des ressources supplémentaires, mais les universités font remarquer qu'aujourd'hui la qualité de l'enseignement est menacée puisqu'elles ont de plus en plus de difficultés à composer avec l'augmentation de l'effectif et la diminution du financement.

Contrairement aux collèges également, les universités ont un rôle important au chapitre de la recherche et ce rôle est coûteux. Les universités apportent une contribution essentielle dans l'avancement des connaissances et la formation des chercheurs de l'avenir. Par l'entremise des centres d'excellence, l'Ontario s'est sérieusement engagé à intensifier la recherche dans les domaines d'importance internationale et à augmenter les liens entre l'industrie et les universités. La participation des universités de l'Ontario aux réseaux d'excellence parrainés par le gouvernement fédéral intensifiera sans aucun doute le rôle des universités dans le domaine de la recherche. Ces programmes spéciaux de financement reflètent un engagement important envers la nécessité d'investir dans l'innovation et la recherche fondamentale dans les domaines scientifiques et technologiques. Cependant, une participation efficace dans la nouvelle économie mondiale nécessite un financement supplémentaire aux universités dans leur ensemble et particulièrement aux domaines des sciences et du génie.

Certains soutiennent que les frais de scolarité devraient avoir un rôle plus important à jouer dans le financement de l'enseignement postsecondaire, notamment par leur déréglementation. Cependant, d'autres ont souligné les effets négatifs que de telles mesures pourraient avoir sur l'accessibilité. On a également laissé entendre que l'augmentation des frais de scolarité nécessiterait une aide financière accrue aux étudiants, ce qui aurait pour effet non pas d'éliminer l'utilisation des ressources publiques, mais de changer l'orientation de cette utilisation. Nombreux sont ceux qui croient que les études de premier cycle, à tout le moins, devraient être considérées comme un prolongement du système d'éducation public et que l'accès devrait être fondé uniquement sur les résultats scolaires.

---

[14] Jack Haas et William Shaffir, «Taking on the Role of Doctor: A Dramaturgical Analysis of Professionalization», *Work in the Canadian Context*, Katherine Lundy and Barbara Warme, éd., deuxième édition, Toronto, Butterworths, 1986, p. 343.

RECOMMANDATION 14 :
Financer les universités

Le financement du renouvellement du corps professoral et du matériel devrait être augmenté par :

- *des rajustements au financement gouvernemental qui refléteraient plus exactement les investissements requis au titre des programmes en sciences et en génie;*
- *une analyse des risques et des avantages éventuels d'autres moyens d'augmenter les revenus, dont des changements à la structure des frais de scolarité, la déréglementation des frais de scolarité, ou un plus grand soutien direct du gouvernement provincial; une telle analyse doit tenir compte de l'engagement ferme du gouvernement d'améliorer l'accès.*

Les universités devraient mener des campagnes plus dynamiques pour obtenir des dons du secteur privé afin d'augmenter le financement du renouvellement du corps professoral et du matériel, particulièrement en sciences et en génie.

Les universités devraient explorer de nouvelles formes de partenariats avec l'industrie qui transcendent le simple soutien financier et envisagent de nouveaux modes de collaboration, y compris l'échange de personnel.

RÉCOMPENSER L'EXCELLENCE EN ENSEIGNEMENT

L'enseignement est aussi important pour l'acquisition des compétences nécessaires pour assurer la compétitivité dans l'économie mondiale que le rôle de l'université dans le domaine de la recherche l'est pour l'avancement des connaissances et la stimulation des étudiants. Même si les professeurs sont depuis toujours exhortés à faire des recherches et à en publier les résultats, ces pressions se sont intensifiées parallèlement à la diminution des ressources. Les professeurs ont de plus en plus besoin de subventions de recherche pour payer leurs fournitures, les photocopies et les imprimés d'ordinateur. Cela signifie souvent que les professeurs les plus distingués ne sont pas disponibles pour enseigner et ceux qui le sont ont moins de temps à consacrer à leurs étudiants. Ce qu'il faut c'est une plus grande reconnaissance de l'enseignement en soi et plus de ressources pour ce travail.

RECOMMANDATION 15 :
Récompenser l'excellence en enseignement

Les universités devraient donc s'employer à trouver des moyens d'augmenter les récompenses et les ressources disponibles pour ceux qui orientent leurs efforts vers l'excellence en enseignement.

MATHÉMATIQUES, SCIENCES ET GÉNIE : AUGMENTATION DE LA DEMANDE ET DIMINUTION DE L'OFFRE

Selon les prévisions, la demande d'ingénieurs, de travailleurs scientifiques et de technologues augmentera de façon considérable. Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie prévoit que les travailleurs scientifiques et les ingénieurs possédant une maîtrise ou un doctorat seront de plus en plus recherchés tant par les entreprises que par les universités. Le Conseil canadien des ingénieurs professionnels estime que la demande d'ingénieurs possédant des diplômes de premier cycle dépassera l'offre au début des années 90. Le

Conseil de placement professionnel prévoit également une forte demande d'ingénieurs au cours de la prochaine décennie, en particulier d'ingénieurs possédant une maîtrise ou un doctorat. Peu importe ce que laissent entrevoir les différentes prévisions, le véritable test se fera sur le plan des salaires. C'est le marché du travail, non les données démographiques, qui incite les jeunes à poursuivre une M.B.A., un C.A. ou une LL.B.

Depuis toujours, ces secteurs sont alimentés par deux sources principales de professionnels et de chercheurs : les jeunes et les immigrants. Au cours des années 60, l'immigration a fourni environ la moitié des nouveaux ingénieurs au Canada. Au milieu des années 80, cette proportion était passée à moins de un dixième. De nombreux pays industrialisés, dont les États-Unis, la Suède, le Japon et le Royaume-Uni, prévoient des pénuries dans les années 90. La concurrence pour des ingénieurs mobiles sera dure et l'immigration de ces diplômés au Canada peut devenir une solution moins favorisée que par le passé.

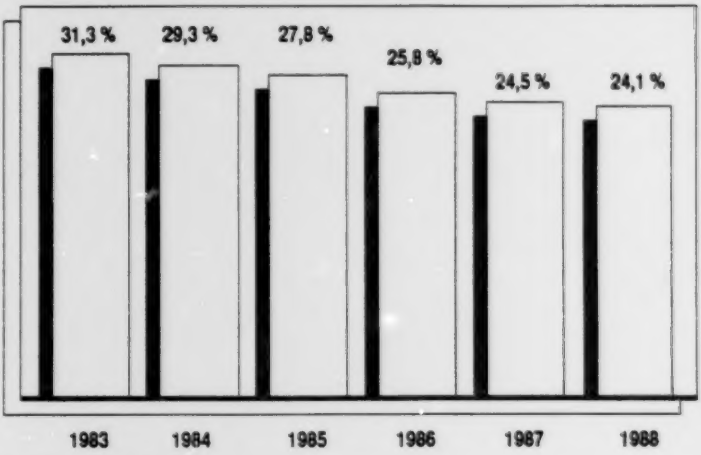
L'Ontario est relativement concurrentiel avec un certain nombre d'autres territoires dans la formation d'ingénieurs de premier cycle, même s'il y a des signes qui indiquent que cela pourrait cesser et que l'Ontario pourrait bien ne plus être en mesure de compter sur les jeunes pour répondre à la demande. La formation des travailleurs scientifiques et des ingénieurs commence dès l'école élémentaire et se termine au premier cycle et aux cycles supérieurs des universités. Même si la volonté et la capacité de poursuivre des études universitaires en sciences et en génie sont déterminées bien avant que les étudiants n'entrent à l'université, c'est aussi bien avant d'arriver à l'université que les étudiants se désintéressent de ces domaines d'études. La baisse de l'intérêt et de la qualité dans les programmes de mathématiques et de sciences identifiée précédemment dans la présente section aggrave donc le problème à long terme que pose la formation des diplômés universitaires de l'avenir.

Ces problèmes sont déjà évidents dans l'effectif des universités. Pendant les années 80, il y a eu diminution de l'intérêt dans les programmes de mathématiques, de sciences et de génie offerts dans les universités de l'Ontario. Le pourcentage d'étudiants qui ont donné les mathématiques, les sciences ou le génie comme premier choix dans leur demande d'admission est passé de 31 % à 24 % entre 1983 et 1988. Le nombre absolu de demandes comportant ces programmes comme premier choix a également diminué (voir tableau I.21).

La baisse de l'intérêt se reflète également dans l'effectif de ces programmes. Bien que l'effectif des universités ait augmenté de 20 % entre 1980 et 1987, la proportion d'étudiants inscrits en génie, en mathématiques et en sciences physiques a chuté, passant de 18 à 15 %. Au cours des cinq dernières années, la proportion de candidats par rapport au nombre de places disponibles en génie a diminué légèrement. En 1984, il y avait cinq candidats pour chaque place disponible dans les programmes de génie des universités de l'Ontario. En 1988, ce ratio était de 4 pour 5 (voir tableau I.22).

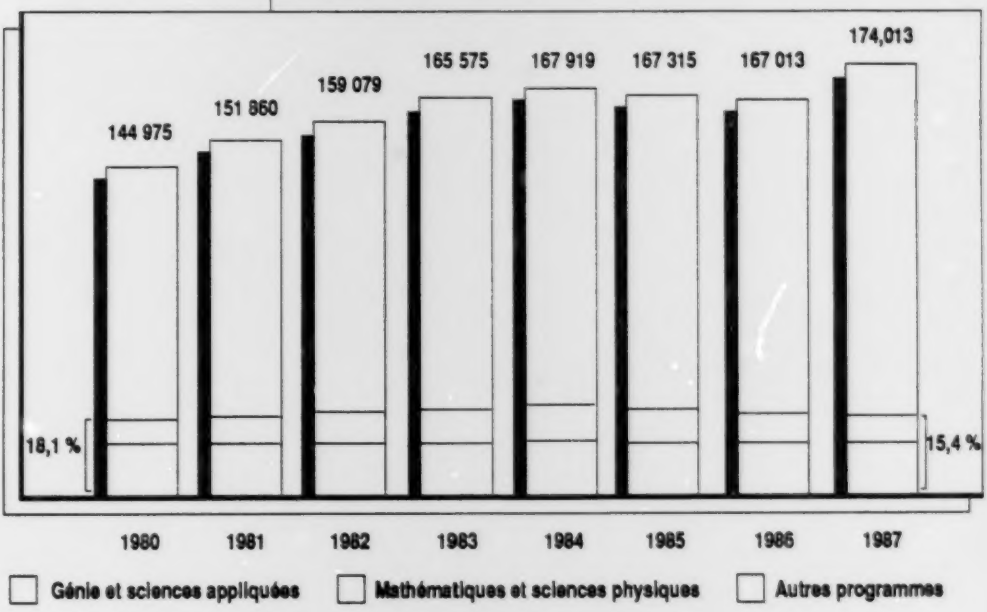
Certaines données montrent que moins d'étudiants ayant les notes les plus élevées demandent à être admis dans ces programmes. Au cours de la même période, les notes requises pour être admis en génie ont diminué dans cinq universités, mais aucune université n'a augmenté le niveau exigé.

TABLEAU I.21 **Demandes d'admission ayant comme premier choix les sciences, le génie et les mathématiques exprimées en pourcentage du nombre total de demandes d'admission aux universités de l'Ontario, 1983-1988**



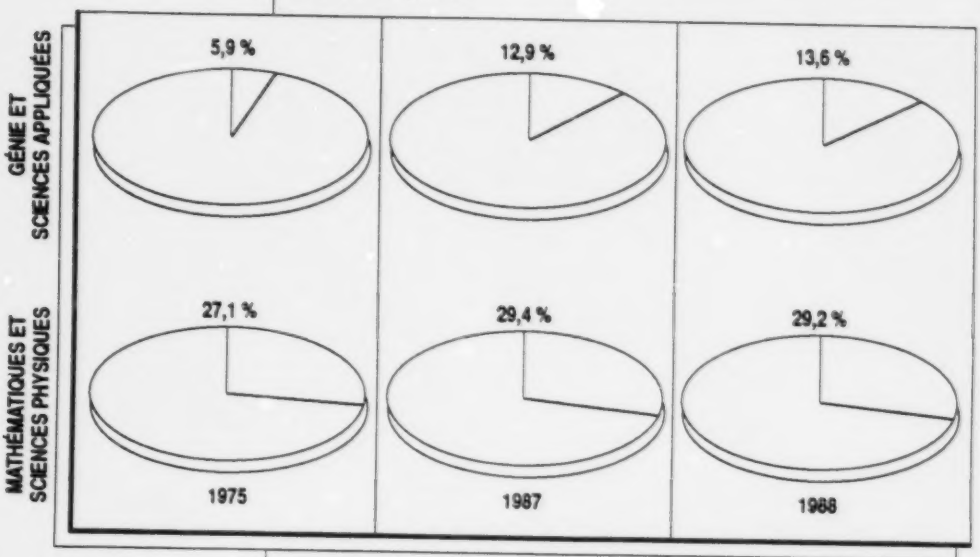
Source : Centre de réception des demandes d'admission aux universités de l'Ontario, *Rapport de septembre (final)*, 1988.

TABLEAU I.22 **Effectif à plein temps du premier cycle dans les universités de l'Ontario, 1980 à 1987**



Source : Direction des relations avec les universités, ministère des Collèges et Universités, février 1989.

TABLEAU I.23 **Pourcentage de femmes inscrites à plein temps à des programmes de premier cycle par domaine d'études, 1975, 1987, 1988**



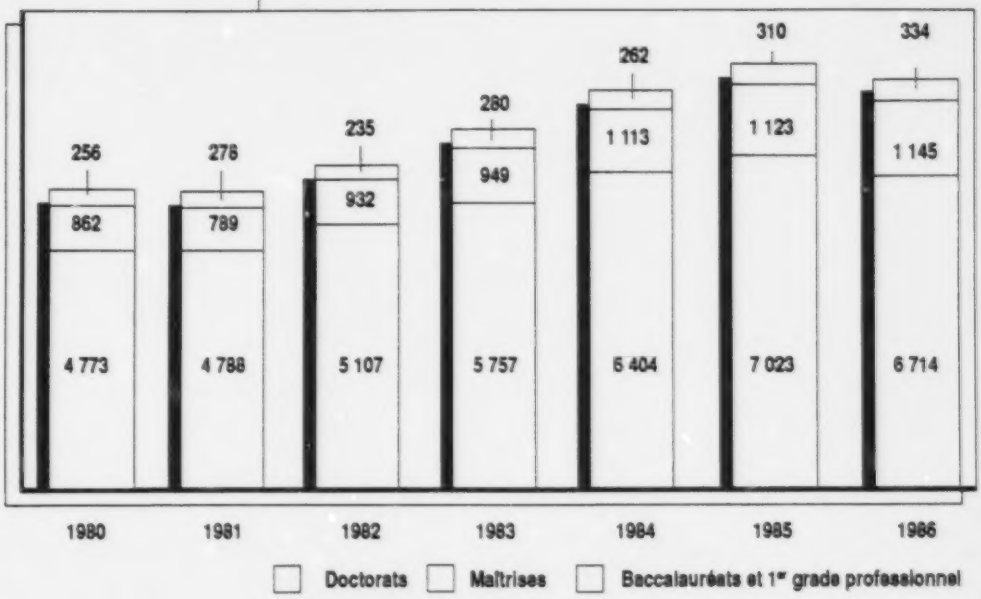
Source : Conseil des Universités de l'Ontario, *Attracting and Retaining Women Students for Science and Engineering. A Report from the Committee on the Status of Women in Ontario Universities*, juin 1988; ministère des Collèges et Universités, juin 1989.

Cependant, il faut remarquer que plusieurs universités considèrent maintenant d'autres facteurs que les notes pour prendre leurs décisions concernant les admissions. Des critères d'admission plus larges pourraient expliquer la baisse des notes exigées sans nécessairement impliquer que moins d'étudiants qualifiés ont été admis. Les notes des étudiants diminuent habituellement de 10 à 20 points entre l'école secondaire et l'université, et on estime qu'environ 15 % des étudiants de l'Ontario inscrits dans des programmes de sciences abandonnent leurs études pendant la première année. Ces deux points révèlent donc qu'il existe de bonnes raisons de s'inquiéter de la préparation des nouveaux étudiants.

La baisse de l'effectif en mathématiques, en sciences et en génie peut traduire non seulement une mauvaise préparation aux niveaux élémentaire et secondaire, mais également les structures des programmes et les débouchés offerts à la fin des études. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les femmes représentent la très grande majorité de l'augmentation de l'effectif des universités mais peu d'entre elles ont choisi des programmes en mathématiques, en sciences et en génie. La situation ne s'améliore pas. Bien que le nombre de femmes inscrites à ces programmes ait augmenté au cours des 15 dernières années, il n'a pas connu de hausse dans les toutes dernières années. Outre les premières années d'études, ce phénomène s'explique en partie aussi par les programmes universitaires eux-mêmes.

Les universités et les organismes scientifiques comme le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ont fait des efforts pour augmenter l'intérêt des femmes dans les

TABLEAU I.24 **Diplômes décernés en mathématiques, en sciences et en génie par les universités et l'Institut polytechnique Ryerson, 1980-1986**



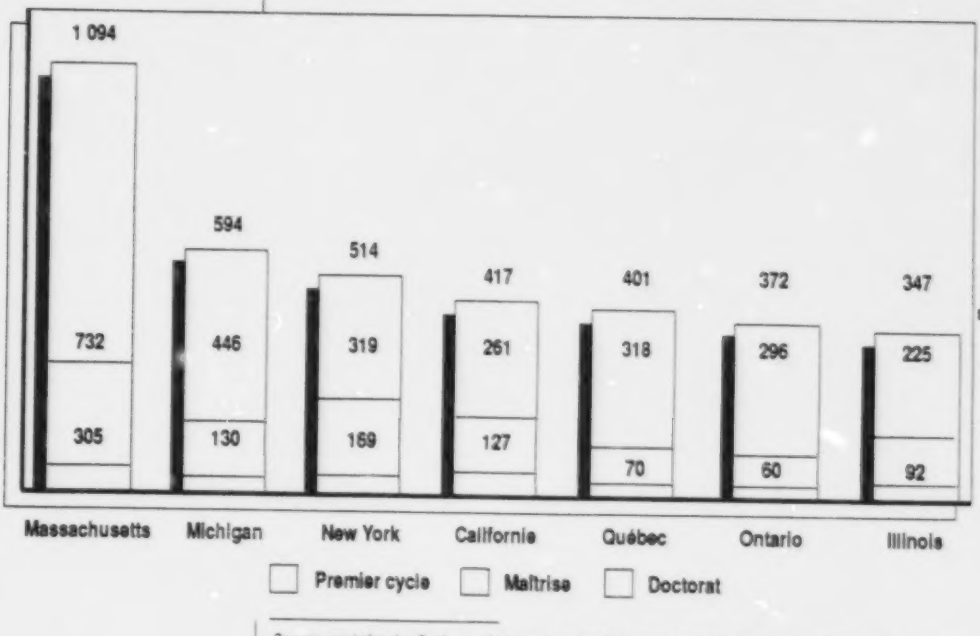
Source : ministère des Collèges et Universités.

sciences notamment par le recrutement ciblé, les modèles de fonction professionnelle parmi les professeurs, les bourses d'études et les subventions, mais n'ont connu qu'un succès limité. Les expériences visant à modifier les structures de l'enseignement ont connu plus de succès. S'inspirant d'un modèle élaboré par le collège Postdam de l'État de New York, une professeure engagée dans le Centre pour le soutien de l'enseignement de l'Université York a mis en oeuvre des stratégies dans ses cours qui ont permis aux étudiantes de vaincre leur angoisse des mathématiques. Reconnaissant qu'il faut du temps, de la pratique et de l'encouragement pour apprendre à penser de façon mathématique, elle donne rarement des cours théoriques. Elle invite plutôt les étudiants à se rendre au tableau pour revoir le travail en groupe, de sorte que les étapes à suivre pour trouver une solution puissent être partagées par toute la classe. Elle donne à ses étudiants des théorèmes dont ils doivent prouver la véracité. «Je veux les encourager à assumer leur propre apprentissage, a-t-elle dit, au lieu de simplement leur donner un problème auquel ils peuvent trouver des réponses applicables.»[15]

Ces programmes peuvent faire peur aussi bien aux étudiants qu'aux étudiantes en raison des exigences rigoureuses des cours et du temps qu'il faut y consacrer. La plupart des élèves du secondaire n'ont jamais été mis en rapport avec ce que le travail d'un ingénieur comporte, et pourtant on s'attend à ce qu'ils s'engagent dans un programme d'études de quatre ans et

[15] Julia Weston, «Girls as Capable as Boys in Maths...,» *University Affairs*, novembre 1989, p. 6, citant le professeur Patricia Rogers.

TABLEAU I.25 **Diplômes en génie décernés par million d'habitants, 1987-1988**



Source : ministère des Collèges et Universités, juillet 1989, données tirées de données du MCU et de données sur l'enseignement en génie, mars 1989.

d'admission à un programme de génie. Un plus grand nombre de cours de base, une plus grande polyvalence à l'intérieur de l'université et une plus grande souplesse à l'intérieur des programmes aideraient à surmonter certains de ces problèmes, tout comme le feraient plus de renseignements sur les perspectives d'emploi pour les diplômés en mathématiques, en sciences et en génie.

Cependant, certains étudiants peuvent être fort bien informés sur les emplois disponibles. Ils peuvent opter pour des cours en droit, en médecine, en journalisme parce qu'ils sont perçus comme plus excitants, permettent une plus grande indépendance et peuvent conduire à des emplois où les gains financiers sont plus rapides. Peut-être qu'à mesure que les entreprises se restructurent et laissent place à une plus grande participation et à plus de travail en équipes, pour encourager davantage l'innovation et la mobilité, les emplois disponibles aux diplômés en mathématiques, en sciences et en génie deviendront-ils plus attirants.

La qualité du matériel pédagogique utilisé pour fournir l'enseignement en sciences et en génie est de toute première importance. Le temps passé dans les laboratoires fournit l'occasion d'éprouver et de comprendre plus complètement les théories présentées dans les cours magistraux et les manuels. L'avènement de nouveau matériel se fait au même rythme accéléré que les changements technologiques. Les universités ont de plus en plus de difficultés à financer l'amélioration du nouveau matériel et des nouvelles installations nécessaires pour offrir un enseignement de haute qualité. L'évolution rapide de la

technologie et le financement limité signifient que le matériel pédagogique des universités de l'Ontario devient rapidement désuet. Bien que de nombreuses universités aient demandé des fonds à des entreprises privées pour financer leur matériel, elles ont constaté que l'industrie préfère diriger sa générosité vers des recherches précises plutôt que vers le matériel d'enseignement de premier cycle. De nombreux professeurs craignent qu'avec le temps l'obsolescence du matériel pédagogique mine la qualité de l'enseignement que les étudiants en sciences, en mathématiques et en génie reçoivent.

Peu des quelque 130 représentants d'entreprises que le Conseil a rencontrés au cours de sa recherche étaient préoccupés par les capacités techniques des diplômés d'universités. Cependant, ils craignent de plus en plus qu'il n'y ait pas assez de diplômés dans l'avenir et que les diplômés actuels des programmes de génie et de sciences n'aient pas suffisamment de compétences en communication. Cela fait ressortir la nécessité que l'Ontario forme un plus grand nombre de diplômés en sciences et en génie qui posséderont l'éventail de compétences nécessaires pour relever les défis de la nouvelle économie mondiale.

LA DEMANDE DE DIPLÔMÉS DE PREMIER CYCLE

La faible proportion de diplômés de premier cycle en sciences et en génie a d'autres conséquences tant pour l'université que pour l'économie. La baisse de l'effectif au premier cycle signifie un effritement du bassin de candidats à la maîtrise et au doctorat. En regard d'autres territoires, l'Ontario forme la plus petite proportion d'ingénieurs au niveau de la maîtrise et se situe presque au dernier rang pour ce qui est du nombre de docteurs en génie. Pourtant, les titulaires de maîtrises et de doctorats devraient être de plus en plus en demande tant dans l'industrie que dans les universités (voir tableaux I.24 et I.25).

Au cours de la prochaine décennie, plus de 20 % des professeurs des universités de l'Ontario prendront leur retraite, ce qui créera peut-être des problèmes dans tous les domaines d'études, mais particulièrement en génie, en mathématiques et en sciences parce que les universités seront plus souvent en concurrence directe avec l'industrie dans la recherche de personnes hautement qualifiées en sciences et en génie. Les entreprises se livrent à une concurrence féroce pour l'obtention de titulaires de doctorats dans un certain nombre de domaines et elles cherchent de plus en plus des titulaires de maîtrises. Une concurrence salariale en découle et c'est l'industrie qui a l'avantage.

En fait, les salaires offerts dans l'industrie peuvent attirer les étudiants avant même qu'ils n'obtiennent leur diplôme. L'industrie offre des emplois et des salaires intéressants aux étudiants qui ont un diplôme de premier cycle, en particulier si on les compare à l'aide financière versée aux diplômés par les universités. En 1989, le salaire moyen de débutant dans l'industrie pour un ingénieur titulaire d'un baccalauréat était de 31 000 $, tandis que les universités offraient aux étudiants environ 15 000 $. En outre, la plupart des diplômés doivent travailler comme enseignants associés et assistants de recherche pour recevoir ces sommes modestes. Les universités américaines offrent des bourses plus alléchantes et des charges d'enseignement moins grandes.

Les universités étrangères peuvent également chercher à obtenir des diplômés et des professeurs. Cette concurrence peut aboutir à une diminution de la qualité et une réduction de la quantité de professeurs disponibles, menaçant du coup la formation des futurs ingénieurs et travailleurs scientifiques. Pour contrer cette menace, une aide financière accrue doit être versée aux diplômés de ces domaines, bien que ce financement ne doive pas être versé au détriment des diplômés d'autres domaines qui doivent maintenant étudier dans un contexte d'aide financière limitée.

RECOMMANDATION 16 :
Offrir des stimulants pour les études supérieures en sciences et en génie

Les stimulants pour encourager la poursuite d'études supérieures en sciences et en génie devraient être fournis par :

- *le versement de subventions et de traitements spéciaux aux étudiants des cycles supérieurs;*
- *la création de possibilités d'accéder à un programme de doctorat de quatre ans à partir d'un programme de premier cycle.*

ASSURER LA CONTINUITÉ DANS TOUT LE SYSTÈME

> *Notre système d'éducation est un archipel, où les universités constituent une île, les écoles secondaires une autre, les écoles primaires et élémentaires une autre, et les collèges communautaires une autre. Le traversier qui relie ces îles n'est pas fréquent et est imprévisible. Ce que nous devons faire pour nous préparer au XXIe siècle... bâtir une série de ponts entre les îles afin de mobiliser et de coordonner l'ensemble de nos ressources pédagogiques dans l'intérêt des gens et de la société que nous servons.*[16]

Ces remarques du président d'une université canadienne démontrent que les liens entre les composantes du système d'éducation ontarien n'ont jamais été solides. Ce manque de coordination a des effets sur les étudiants qui veulent obtenir des crédits pour des connaissances et des compétences acquises dans un autre établissement, mais qui ne sont pas reconnues par un autre établissement du système. Ce système rigide, et limitatif, diminue la possibilité que les étudiants aient finalement la chance de poursuivre les options qui leur permettront le mieux d'atteindre leurs buts et leurs ambitions.

Certains signes encourageants de réforme commencent à se manifester dans de nouvelles dispositions relatives à l'articulation qui décrit le processus par lequel les programmes suivis par un étudiant dans un genre d'établissement le préparent à entrer dans certains programmes d'un autre genre d'établissement, ses horaires et l'ordre de ses cours étant coordonnés lorsqu'il suit les programmes dans les deux genres d'établissements, et les crédits qu'il obtient dans un établissement étant reconnus dans l'autre.

La transition entre l'école secondaire et le collège ou l'université a été relativement bien assumée au niveau officiel, mais le taux élevé d'abandon chez les nouveaux étudiants du niveau postsecondaire indique qu'il faut trouver d'autres moyens pour faciliter la transition, et c'est ce que les collèges et les écoles secondaires examinent depuis quelques années.

La transition du collège à l'université est beaucoup plus difficile. En fait, les collèges ont été conçus à l'origine pour fournir des programmes d'enseignement postsecondaire de nature finale, c'est-à-dire qui menaient directement à un emploi

---

[16] James Downey (président de l'Université du Nouveau-Brunswick), cité dans Peter Stokes, «College Transfer Revisited: A Working Paper», *Colleges and the Educational Spectrum: Background Papers on Colleges and Universities*, Toronto, Conseil ontarien des affaires collégiales, 1989, p.i.

plutôt qu'à des études supérieures. Bien que les diplômés des collèges soient plus fréquemment admis dans les universités, les décisions relatives à l'admission sont habituellement prises au cas par cas et les étudiants reçoivent peu ou pas de crédits pour le travail déjà accompli. Cependant, il est de plus en plus courant que les diplômés de collèges reçoivent des équivalences dans les universités, et certains collèges et universités ont élaboré des programmes conjoints en vertu desquels chaque établissement fait ce qu'il fait de mieux et les diplômés reçoivent un diplôme collégial et un grade universitaire.

Non seulement les limites s'appliquent-elles au mouvement des collèges vers les universités, mais la rigueur du système rend parfois impossible le changement de programme à l'intérieur d'un même établissement, le changement de collège, ou encore le changement d'université, sans qu'il y ait perte de crédit pour le travail déjà accompli.

C'est la transition entre les années passées à la maison ou sur le marché du travail et le retour aux études dans un établissement d'enseignement postsecondaire qui est le plus difficile pour les étudiants. On fait souvent abstraction de leurs connaissances et de leur expérience, les jugeant non pertinents pour le système d'éducation officiel. Cependant, certaines universités mettent à l'essai un système de crédits pour une expérience acquise ailleurs. L'école de médecine de l'Université McMaster, par exemple, a adopté un ensemble de critères d'admission plus souples, qui reconnaît bon nombre des compétences que les personnes peuvent avoir acquises ailleurs.

Il est également difficile de se déplacer d'un pays à un autre sans perdre les crédits obtenus dans un système. Les diplômes et les grades des immigrants ne sont pas reconnus de la même façon dans tous les pays. Partant, il arrive souvent que leurs compétences soient perdus pour eux-mêmes, les employeurs et la collectivité, comme l'a abondamment illustré *Accès!*, le rapport du Groupe d'étude sur l'accès aux professions et aux métiers en Ontario publié en 1989.

Il est temps de revoir la rigueur du système d'enseignement postsecondaire. Chaque étape franchie le long du couloir pédagogique devrait ouvrir des portes et non en fermer. Les étudiants devraient donc être en mesure de changer d'établissement sans problème et sans avoir à tout recommencer à zéro pour regagner leurs crédits. Pour que l'enseignement soit reconnu comme cumulatif, il faudrait idéalement que les compétences acquises dans un contexte soient reconnues par d'autres. Enfin, aucun choix ne devrait aboutir à une impasse.

RECOMMANDATION 17 :
Assurer la continuité et l'adaptabilité dans l'ensemble du système d'éducation

L'adaptabilité et la continuité dans l'ensemble du système d'éducation devraient être assurées par la mise en oeuvre des mesures suivantes :

- *Un conseil de coordination de l'adaptabilité et de la continuité devrait être mis sur pied pour s'occuper des questions liées au système, telles que les conditions d'admission, les normes des programmes, les exigences relatives aux diplômes et la polyvalence des crédits. Le conseil devrait comprendre des représentants des écoles secondaires, des collèges, des universités, des groupes communautaires, du gouvernement, et des employeurs et syndicats du secteur privé.*
- *L'adaptabilité à l'intérieur du système collégial devrait être encouragée par l'établissement de normes de programmes et d'équivalences qui reconnaissent les crédits obtenus dans d'autres établissements.*
- *Des dispositions devraient être prises entre les collèges et les universités pour faciliter la transition soit du collège à l'université, soit de l'université au collège, et la reconnaissance des équivalences connexes. Des normes de programmes et, au besoin, des programmes de transition devraient être établis pour faciliter la transition.*

RECONNAÎTRE LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE

Comme l'indiquait le récent rapport de l'Institute of Technology du Massachusetts sur la productivité industrielle, le vent de changement qui balaie l'industrie et l'économie n'épargnera pas les établissements d'enseignement supérieur.[17] De plus en plus, à mesure que l'Ontario prend sa place dans l'économie mondiale, il devra composer avec différentes cultures, langues et façons de faire des affaires.

Bien que le Conseil n'ait pas examiné le contenu international des programmes des établissements d'enseignement secondaire et postsecondaire, il est évident que le système d'éducation de l'Ontario est en majeure partie axé sur le Canada, l'Amérique du Nord au mieux. Pour ceux qui explorent de nouveaux marchés ou créent de nouveaux produits en vue d'en faire l'exportation, une perspective mondiale sera essentielle. Le Conseil croit que les programmes collégiaux et universitaires en gestion, en génie et en sciences devraient être présentés dans un contexte international et qu'on devrait insister davantage sur les questions mondiales et les meilleures pratiques dans d'autres pays. En outre, les étudiants de tous les niveaux et de toutes les disciplines devraient être encouragés à apprendre et à maîtriser des langues étrangères et à acquérir une connaissance générale des cultures étrangères.

RECOMMANDATION 18 :
Vers un enseignement international

En vue de former des diplômés plus internationaux et plus sensibles aux cultures étrangères, l'Ontario devrait s'employer à offrir à ses étudiants un enseignement international qui pourrait comprendre :

- *un élargissement des programmes actuels d'échanges étudiants pour permettre à un plus grand nombre d'étudiants d'apprendre la langue et la culture d'autres pays;*
- *des programmes d'échanges et de bourses d'études linguistiques parrainés par des entreprises;*
- *un programme supérieur de leadership international dont la structure (mais non le contenu) serait comparable au programme international hautement respecté du collège du ministère de la Défense nationale.*

[17] Dertouzos, Lester et Solow, *Made in America: Regaining the Productive Edge*, The MIT Commission on Industrial Productivity, 1989.

Pour être concurrentiel dans l'économie mondiale, l'Ontario doit former des particuliers capables de créer et d'innover. Le Conseil croit que les établissements d'enseignement devraient réorienter leurs efforts et leurs investissements pour améliorer leur rôle dans la formation de compétences à valeur ajoutée supérieures et de personnes plus à même de réaliser de grandes choses. Pour accomplir ce changement, il faudra des efforts et un engagement, ainsi qu'une nouvelle collaboration entre les établissements d'enseignement, l'industrie, le gouvernement et les syndicats.

La valeur d'un spécialiste est proportionnelle à sa capacité de généraliste. CHEF D'ENTREPRISE JAPONAIS

LES LACUNES DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

LES IMPÉRATIFS DE LA FORMATION

Les recommandations du chapitre précédent concernant le système d'éducation de l'Ontario sont conçues pour améliorer les compétences de base des travailleurs de demain. Cependant, la formation n'est que le début d'un processus d'apprentissage qui durera toute la vie. La formation est la poursuite de ce processus qui transcende les années de fréquentation scolaire et se poursuivent au travail. À long terme, l'amélioration du système d'éducation se révélera positive pour l'Ontario et sa population, mais les changements dans nos engagements envers la formation auront des retombées plus immédiates. En plus d'être complémentaires, l'éducation et la formation sont essentielles à l'édification de l'Ontario de demain.

Lorsqu'il a préparé sa position sur la formation, le Conseil a été guidé par quatre grandes idées :

1. Ce que l'Ontario doit décider, ce n'est pas s'il doit restructurer son économie, mais comment il le fera. La répartition du revenu tiré de l'emploi devient de plus en plus inégale. Cette tendance doit être jugulée. Les politiques relatives au marché du travail et aux ressources humaines sont des mécanismes clés qui aideront à faire ce choix. Le cadre actuel de politiques, tant au palier fédéral qu'au palier provincial, est loin de répondre aux besoins.
2. Notre investissement dans la formation destinée aux travailleurs en place est tout à fait insuffisant. C'est cette insuffisance que désignent les lacunes dans le domaine de la formation. Pour combler ces lacunes, il nous faudra un nouveau cadre de politiques en matière de formation ainsi qu'une augmentation substantielle de notre investissement à ce chapitre.
3. La formation, l'organisation du travail et les occasions offertes à chacun sont inextricablement liées, puisque chaque stratégie de formation, en partie du moins, concerne l'organisation du travail, c'est-à-dire la façon dont le travail est fait et rétribué. Pour combler les lacunes dans

le domaine de la formation, l'Ontario doit reconnaître la nécessité d'un nouveau partenariat. Pour cette raison, nous croyons que les employeurs, les travailleurs et leurs associations respectives doivent avoir également leur mot à dire dans la formulation de la politique ontarienne de formation.

4. La politique de formation fait partie d'un engagement plus important envers l'équité. Elle doit donc s'harmoniser aux politiques visant à éliminer les obstacles pour favoriser l'accès.

Le Conseil a également tenu compte du fait que la formation sert plusieurs fins. Du point de vue de la compétitivité internationale, la formation est le moyen d'améliorer les compétences de nos travailleurs pour permettre à l'Ontario de prendre sa place sur les marchés mondiaux. Du point de vue de nos valeurs sociales et de nos préoccupations concernant l'équité, la formation offre à tous les travailleurs une chance égale d'obtenir des emplois intéressants et bien rétribués. Du point de vue des travailleurs, la formation est un tremplin qui permet à chacun d'améliorer sa vie. Chacun de ses points de vue suppose une raison d'être différente pour la formation. La section suivante analyse ces raisons d'être et les différents besoins.

LA FORMATION POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE MONDIALE

La restructuration industrielle que l'Ontario vivra au cours de la prochaine décennie nécessitera une importante réorientation des ressources financières et humaines vers des activités à plus grande valeur ajoutée par travailleur dans tous les secteurs de l'économie. Ces changements ne peuvent être accomplis sans une augmentation de la qualité et du niveau de formation en cours d'emploi offerte dans la province. Des produits à plus haute valeur ajoutée nécessitent habituellement plus de compétences pour leur création, leur production et leur distribution. La main-d'oeuvre de l'Ontario devra acquérir ces compétences supplémentaires pour tirer parti des salaires élevés qui peuvent accompagner l'économie à haute valeur ajoutée.

Les recherches menées par le Conseil ont révélé que de nombreux employeurs, travailleurs, associations d'employeurs et syndicats reconnaissent le changement important qui devra se faire sur le plan des compétences et de la formation. Dans le secteur privé et le secteur public, on s'est aperçu qu'une meilleure productivité et des produits et services de meilleure qualité ne pouvaient se faire uniquement par l'adoption de nouvelles technologies. On a aussi constaté que sans un changement correspondant des compétences des travailleurs et une réorganisation du travail les nouvelles technologies n'aboutissent pas nécessairement à une augmentation importante de la productivité et de la qualité. Les organismes qui ont établi des structures de gestion plus horizontales et demandé à leurs employés de jouer un rôle plus actif dans les décisions opérationnelles se sont également rendu compte que de plus grands efforts de formation sont requis pour donner aux travailleurs les compétences dont ils ont besoin pour devenir des participants à part entière. En fait, il serait difficile de trouver un organisme d'importance dans la province qui ne reconnaît pas qu'une augmentation de la formation et du recyclage professionnel est nécessaire pour que l'Ontario trouve sa place dans la nouvelle économie mondiale.

Eu égard à cet impératif, il est alarmant de constater que l'Ontario est aux prises avec de sérieuses lacunes dans le domaine de la formation. De leur propre aveu, de nombreux organismes ne consacrent pas suffisamment d'argent à la formation ou n'en font pas assez. Ces faibles niveaux de dépense et d'activité sont confirmés par les comparaisons internationales où le Canada semble se classer dans les derniers rangs en ce qui concerne le niveau de formation en cours d'emploi qu'il offre.

En outre, nombreux sont les entreprises, les syndicats et les travailleurs qui ont signalé une inégalité dans la qualité de la formation offerte. La culture de la formation n'est pas très développée en Ontario. Les entreprises qui veulent donner une formation de haute qualité trouvent que l'industrie privée de la formation est difficile à comprendre et qu'elle présente des niveaux d'efficacité différents. De par son infrastructure, la formation publique dans les collèges et autres établissements peut être plus accessible à certains égards, mais l'efficacité des cours et leur capacité de répondre à la demande varie grandement d'un établissement à l'autre.

On s'inquiète beaucoup en Ontario de ce que le niveau et la qualité de la formation dont nous disposons ne soient pas suffisants pour fournir les compétences dont nous avons besoin et nous permettre de procéder à la restructuration industrielle pour prendre notre place dans l'économie mondiale. Cependant, le problème ne se réglera pas simplement en augmentant le financement gouvernemental, pas plus qu'en exhortant l'industrie à consacrer plus d'argent à la formation. Notre approche actuelle à l'égard de la formation donne des résultats mitigés pour différentes raisons qui seront examinées en détail plus loin, mais qui sont décrites brièvement ci-dessous :

Le problème des «parasites»

Les employeurs qui forment leurs travailleurs efficacement n'ont aucune assurance qu'ils regagneront leur investissement. Les employés peuvent quitter en tout temps pour un autre employeur, voire un concurrent. Ainsi, les entreprises qui ne font pas de formation peuvent profiter de celles qui en font en embauchant des travailleurs spécialisés formés ailleurs. Bien qu'une entreprise ne bénéficie pas nécessairement de la formation de ses employés, la province dans son ensemble tire parti de la formation des travailleurs, même lorsque ceux-ci changent d'emploi (à moins qu'ils ne quittent l'Ontario). Il est donc essentiel de régler le problème des «parasites» pour réduire les lacunes en formation de l'Ontario.

L'écart dans les compétences génériques

Avec l'avènement des technologies informatiques et le passage à une formation plus souple qui vise de multiples compétences, les employeurs constatent que les compétences génériques deviennent de plus en plus importantes en milieu de travail. Les compétences génériques sont celles que les travailleurs peuvent utiliser pour plusieurs emplois. Il s'agit de l'analyse et du règlement des problèmes, des relations interpersonnelles et des compétences techniques générales nécessaires à l'exercice des métiers spécialisés ou à l'exploitation d'ordinateurs personnels.

Depuis toujours, les employeurs assument la responsabilité de la formation nécessaire à l'exercice d'un emploi particulier, mais comptent sur le système public d'éducation et de formation

pour ce qui est des compétences génériques. Avec l'augmentation marquée des besoins en formation générique, les employeurs hésitent à augmenter cette formation, et les établissements publics trouvent qu'il est difficile de prévoir la demande et d'y répondre.

Qualité inégale

Le marché de services de formation est très fragmenté et se compose de centaines de fournisseurs publics et privés. Il existe peu de bons renseignements disponibles sur la qualité et l'efficacité relative de différents services. Les employeurs n'ont rien fait pour pallier à ce problème en se concertant pour contrôler et diffuser des renseignements sur le marché ou en mettant en place un processus d'accréditation qui permettrait d'assurer des normes minimales.

Différends patronaux-syndicaux

La question de la formation est au coeur des relations patronales-syndicales. La formation est grandement tributaire de questions comme la répartition du travail et la définition des tâches. Dans les entreprises où les travailleurs sont syndiqués, les stratégies de formation doivent inévitablement être élaborées par l'entremise de négociations patronales-syndicales. Dans de nombreuses industries du Canada, les différends entre les employeurs et les syndicats sur les objectifs, l'orientation et le financement de la formation ont souvent empêché l'établissement d'activités de formation efficaces. Dans les entreprises où les travailleurs ne sont pas syndiqués, l'absence de consultations entre les employeurs et les travailleurs concernant l'élaboration de programmes de formation peut donner lieu à des stratégies de formation dont la mise en oeuvre laisse à désirer.

Ces quatre problèmes sont ancrés dans notre système de formation actuel et sont peu susceptibles de disparaître sans des changements structurels radicaux. Étant donné les risques de perdre leur investissement dans la formation et l'incertitude qui règne concernant la qualité de la formation et les relations de travail, il n'est peut-être pas surprenant de constater que les entreprises font moins de formation qu'elles pensent devoir en faire.

Notre système actuel de formation en cours d'emploi ne permet pas un effort de formation suffisant. Cependant, certaines entreprises se débrouillent relativement bien, mais le statu quo n'est pas très efficace.

FORMATION POUR L'ÉQUITÉ

La formation n'est pas seulement une question économique, mais il s'agit fondamentalement d'une question d'équité sociale également. Du point de vue des avantages que la formation peut offrir aux entreprises ou à l'économie dans son ensemble, la formation concerne la compétitivité internationale accrue et l'augmentation de la valeur ajoutée par travailleur en Ontario. Du point de vue des travailleurs, la formation concerne l'amélioration de la vie professionnelle et des avantages économiques que procure le travail; elle est intégralement liée à des questions de débouchés et d'avancement personnel. Cette dualité est au coeur de l'opinion du Conseil relativement aux défis que doit relever la province en matière de formation. Une stratégie ontarienne de formation doit tenir compte à la fois du besoin urgent d'améliorer la compétitivité économique de la

province, tout en augmentant les chances de tous les citoyens de la province d'améliorer leur situation financière et leur qualité de vie. La formation ressortit donc à l'acquisition de richesses tant pour la collectivité et que pour les particuliers.

L'efficacité avec laquelle une stratégie ontarienne de formation peut être mise en oeuvre dépendra de la façon dont les charges et les avantages de la restructuration économique sont partagés dans la province. Le processus de restructuration modifiera considérablement les possibilités de gains et la qualité de vie de la majorité des citoyens de l'Ontario. De par sa nature même, la restructuration transforme la demande de compétences dans tous les secteurs de l'économie. Les travailleurs qui possèdent les compétences les moins recherchées auront le plus de difficultés à s'adapter et leur qualité de vie pourra vraisemblablement diminuer. Par contre, ceux qui possèdent les compétences les plus en demande pourront jouir d'une amélioration considérable de leur vie.

Les données recueillies par le Conseil économique du Canada nous portent à croire qu'il y a de plus en plus risque de polarisation entre les emplois bien rétribués et les autres.[1] Une stratégie de formation efficace peut être un moyen de réduire la polarisation entre les emplois hautement rétribués et les emplois faiblement rétribués. La formation représente notre meilleur outil pour juguler l'analphabétisme et garantir aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi une chance égale de participer à l'économie à plus grande valeur ajoutée. Une stratégie de formation équitable est la condition préalable à la poursuite de la restructuration vers une valeur ajoutée supérieure que préconisait le Conseil dans son premier rapport.

Des occasions de formation doivent être offertes aux personnes défavorisées, y compris aux prestataires d'aide sociale et aux chômeurs de longue durée. Le Conseil du premier ministre reconnaît que ces groupes ont des besoins spéciaux en matière de formation. Bien que les groupes qui composent cette catégorie aient des antécédents et des besoins fort différents, ils partagent deux caractéristiques : ils réussissent mal à obtenir et à conserver un emploi, et leurs besoins en formation nécessiteront probablement un soutien supplémentaire, souvent pour assumer de plus longues périodes d'adaptation, et du counseling dans les compétences de base. Une part importante du financement public, en particulier au palier fédéral, a été consacrée à aider les particuliers de ces groupes. Cependant, ces programmes sont plus ou moins parvenus à atteindre leurs buts. La structure actuelle des programmes comporte différentes lacunes qui seront abordées dans l'examen des politiques gouvernementales de formation plus loin dans la présente section.

Les politiques dans ce domaine doivent rompre avec le passé pour atteindre des résultats plus efficaces. Surmonter les obstacles auxquels font face actuellement les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi et faciliter leur intégration efficace au marché du travail constitue l'un des plus grands défis que nous ayons à relever. La mesure dans laquelle nous y parviendrons déterminera la mesure dans laquelle les avantages d'une économie en expansion dynamique sont partagés par tous les membres de notre société.

---

[1] Conseil économique du Canada, *L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation*, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Les lacunes actuelles dans le domaine de la formation ne peuvent être comblées sans tenir compte du système de relations de travail qui existe en Ontario. Les questions de formation et de réorganisation du travail dans les entreprises sont étroitement liées aux questions de définition des tâches, de classification des postes et de détermination des échelles salariales. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est irréaliste et peu pratique de concevoir une stratégie de formation efficace sans tenir compte de ces facteurs. Une nouvelle stratégie provinciale de formation doit reconnaître et intégrer le rôle central joué par les principaux intervenants du marché du travail : le patronat et les syndicats.

La définition et l'acquisition de compétences est au coeur de tout système de relations industrielles. Rien n'aide autant un travailleur à juger de sa valeur que ses compétences. Le niveau de compétences détermine le pouvoir de négociation que les travailleurs peuvent exercer dans le marché du travail. Pour le patronat, une plus grande souplesse dans la répartition des compétences dans le processus de travail est l'élément clé de leurs stratégies de compétitivité. À l'intérieur du système de relations de travail actuel, la majeure partie des efforts d'organisation du patronat et des syndicats ont été orientés vers la négociation et la rétribution des compétences.

Le système de relations de travail qui s'est développé en Amérique du Nord au cours des quatre dernières décennies reposait dans une très grande mesure sur les «marchés du travail internes», c'est-à-dire ceux à l'intérieur des entreprises. Ces emplois étaient caractérisés par la rigueur extrême du contenu des emplois, de la répartition du travail et des échelles salariales. Les règles de travail strictes qui régissaient ces questions offraient une protection aux travailleurs âgés, tant pour ce qui est de la paye que pour ce qui concerne la sécurité d'emploi. L'exploitation de ces marchés du travail internes ont également créé un système stable qui permettait l'acquisition de compétences et assurait la motivation continue des travailleurs en place.

L'adoption de nouvelles technologies d'une part, le recyclage et l'organisation du travail plus souple qui en découlent d'autre part, risquent de bouleverser le fonctionnement de ces marchés du travail, étant donné leur dépendance à l'égard des définitions de tâches que les travailleurs ont lutté pour mettre en place. Il en résulte souvent une peur de nouvelles approches à la répartition des compétences et à l'organisation du travail. Les décisions concernant la formation, la façon dont les compétences sont acquises et réparties à l'intérieur de l'entreprise ou les formes d'organisation du travail doivent donc être prises en tenant compte de la lutte de pouvoir qui existe dans le système de relations industrielles.

Point de vue du patronat

Pour le patronat, la question des pénuries de main-d'oeuvre prend de plus en plus d'importance. Chaque employeur que le Conseil du premier ministre a rencontré aux fins de ses recherches considérait que la compétence des travailleurs est essentielle à la capacité des entreprises de relever les défis de la nouvelle économie mondiale. Pourtant, pour bon nombre d'employeurs, la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et souple s'avère souvent un travail contrariant.

Une combinaison de facteurs empêchent l'industrie de trouver et de conserver suffisamment de travailleurs qualifiés.

L'effritement du bassin de nouveaux travailleurs signifie une quantité limitée de nouveaux travailleurs. De surcroît, un nombre insuffisant de nouveaux venus qui arrivent sur le marché du travail des écoles secondaires ou de programmes d'enseignement technologique semblent posséder des compétences suffisantes. En outre, l'industrie, de son propre aveu, n'investit pas assez dans la formation. Enfin, les initiatives gouvernementales pour régler ces problèmes semblent inefficaces la majeure partie du temps.

Pour de nombreuses compagnies, les compétences et la formation sont indissociables des nouvelles notions de souplesse. Si une main-d'oeuvre qualifiée et bien éduquée est une condition préalable à la concurrence internationale, sa répartition souple est alors le moyen d'en tirer parti sur le plan de la compétitivité. L'élaboration de nouvelles stratégies d'entreprises nécessite une certaine souplesse sur un certain nombre de fronts. Au niveau le plus simple et le plus fondamental, les compagnies constatent que la productivité et la qualité peuvent être améliorées lorsque les travailleurs possèdent de nombreuses compétences qui peuvent être utilisées dans différents contextes. Cette tendance permet une répartition plus souple des travailleurs dans une variété d'emplois. Dans les entreprises où le travail en équipes fait partie du processus de production, elle permet aux travailleurs d'alterner les emplois et de se relayer plus facilement pendant les pauses. Cette tendance doit s'accompagner d'initiatives visant à faire participer tous les travailleurs au contrôle de la qualité et au règlement des problèmes de production et à leur donner les outils qui leur permettront de s'acquitter de ces fonctions efficacement. Pour ce faire, il faut donc que chaque travailleur aient des compétences plus étendues.

La plupart des employeurs orientent depuis toujours leurs initiatives de formation vers des compétences propres à un emploi, où la majeure partie de la formation se fait sur le tas et est offerte par des moniteurs internes. Cependant, les compagnies font de plus en plus de formation en fonction des exigences opérationnelles de technologies plus générales en plus de fournir la formation qui répond à leurs besoins particuliers. La formation en relations interpersonnelles, en communication et en analyse est jugée essentielle pour ces deux genres de formation. Cependant, parmi les employeurs du secteur privé, l'accent est mis sur la formation qui améliore la capacités concurrentielles de l'entreprise. À cette fin, la formation, qu'elle soit générique ou axée sur un emploi particulier, est offerte en fonction des besoins liés à la compétitivité.

Point de vue des syndicats

Bien qu'on s'entende de plus en plus pour dire qu'il faut plus de formation, certaines différences demeurent entre une formation axée sur les besoins des employeurs et une formation axée sur les besoins des travailleurs. Contrairement au patronat pour qui la formation est le moyen d'avoir la main-d'oeuvre soupie possédant les multiples compétences dont l'Ontario a besoin pour être concurrentiel sur les marchés internationaux, les syndicats voient la formation comme un moyen d'améliorer la qualité de vie d'un travailleur et son sentiment de contrôle. Les syndicats considèrent la formation comme un droit fondamental, au même titre que l'éducation. En fait, la formation

professionnelle devrait comprendre les meilleures pratiques d'une bonne éducation pour adultes. Elle doit donner aux travailleurs les outils leur permettant d'exercer plus de contrôle sur leur travail et leur vie professionnelle en misant sur leurs capacités actuelles. Ce faisant, elle devrait les préparer à acquérir les connaissances dont ils ont besoin aujourd'hui et plus tard et les placer dans une meilleure position pour façonner cet avenir.

Les syndicats insistent sur l'importance de plusieurs lignes directrices générales pour une bonne formation. La première c'est que la formation professionnelle doit être globale. Elle doit enseigner des compétences de façon qui transcende une tâche, un emploi ou un secteur de travail particulier. Le contenu de la formation doit viser plus loin que l'objet immédiat de la formation. En d'autres termes, la formation doit être générique de nature et enseigner aux travailleurs les techniques générales du matériel en cause et les principes sous-jacents, tout en jetant les bases à un approfondissement éventuel et à l'élargissement de l'éventail des choix technologiques et professionnels qui s'offrent aux travailleurs.

Deuxièmement, la formation professionnelle doit être conçue de façon à augmenter le niveau de compétence de toute la main-d'oeuvre. Elle doit procéder de besoins identifiés par les travailleurs et ne pas se limiter à des facteurs étroits de rendement.

Les syndicats croient également que la formation professionnelle doit étayer la création de concepts et de technologies professionnels qui améliorent les compétences des travailleurs. En d'autres termes, la formation doit donner aux travailleurs les outils qui leur permettront d'exercer plus de contrôle sur leur travail et d'intégrer les renseignements qui les aideront à travailler en sécurité.

En outre, la formation professionnelle doit être accessible à tous. Des efforts particuliers doivent être déployés pour améliorer l'accessibilité à la formation, en particulier pour les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi.

Les syndicats croient que l'approche générale à la formation répond davantage aux besoins de chaque travailleur et à ceux de l'économie de la province dans son ensemble. En donnant aux travailleurs une base plus solide leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences et d'obtenir des emplois différents et plus intéressants en période de restructuration économique, cette approche donne aux travailleurs un sentiment collectif de mieux-être social. Une telle approche à la formation permet aux travailleurs d'exercer un plus grand contrôle sur leur vie professionnelle et fournit une base solide à une économie fondée sur des emplois de haute qualité, non des emplois sans avenir.

VERS UNE NOUVELLE APPROCHE À LA FORMATION

Les demandes aux entreprises pour qu'elles investissent davantage dans la formation de niveau supérieur resteront probablement sans réponse à moins que cet investissement ne rapporte manifestement des dividendes. De même, les demandes aux travailleurs pour qu'ils adoptent une nouvelle façon d'envisager la formation dans un esprit de «camaraderie industrielle» demeureront elles aussi sans réponse si les travailleurs ne perçoivent aucun avantage pour eux-mêmes ou pour l'ensemble de la main-d'oeuvre. En définitive, toute la collaboration des travailleurs ontariens en vue de la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie de formation ne réussira que si

elle répond manifestement aux intérêts des travailleurs. Cette collaboration ne peut être obtenue qu'avec l'assurance qu'une nouvelle stratégie de formation provinciale reconnaîtra le rôle central des deux partenaires du marché du travail dans les décisions concernant la conception et la prestation de la formation.

Malgré les différences entre le point de vue patronal et celui des syndicats exposées précédemment, il existe de solides raisons d'être optimistes concernant les perspectives d'une telle collaboration. Les résultats d'une enquête publiés récemment par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité révèlent que 60 % des chefs de file patronaux et 81 % des grands dirigeants syndicaux croient qu'il est essentiel que les deux parties travaillent de concert pour améliorer la formation en milieu de travail. L'enquête révélait de plus qu'une importante majorité de représentants patronaux et syndicaux veulent que les employeurs participent directement à la prestation de la formation et croient que les syndicats devraient eux aussi avoir un rôle direct.

Pour élaborer une stratégie de formation qui réponde aux besoins de l'Ontario, il est essentiel que les deux principaux partenaires du marché du travail, le patronat et les syndicats, établissent l'orientation et assument la responsabilité finale relativement à la mise en oeuvre de cette stratégie. À cette fin, le Conseil propose que la stratégie de formation professionnelle soit dirigée par un Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM) composé de représentants patronaux et syndicaux. Tous les programmes de formation professionnelle actuellement administrés par la province relèveraient du COFAM. Ainsi, le COFAM aurait pour mandat d'élaborer la stratégie de formation de l'Ontario pour la nouvelle économie mondiale. Le gouvernement continuerait d'être directement responsable des programmes de formation aux fins de l'équité. La formation visant à aider les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi continuerait d'être fournie directement par le gouvernement et les établissements publics et ne relèverait donc pas de cet organisme.

Le COFAM aurait pour mandat de favoriser une nouvelle approche à la formation dans la province et devrait atteindre certains objectifs :

- Établir un milieu patronal-syndical fondé sur la collaboration en ce qui concerne la formation et l'adaptation des travailleurs de la province;
- Favoriser la création d'un fonds de formation sectoriel bipartite qui pourrait aider à résoudre le problèmes des «parasites» et augmenter de façon considérable le niveau de formation en milieu de travail;
- Augmenter de façon substantielle la quantité et la qualité de la formation générique en milieu de travail, notamment par la réforme du fragile système d'apprentissage;
- Créer un système de formation axé sur la demande qui peut améliorer la qualité et l'efficacité des services de formation offerts;
- Assurer le plus de souplesse possible dans la prestation des programmes de formation afin de répondre aux différents besoins sectoriels et régionaux dans la province, y compris les besoins spéciaux des petites entreprises;

- Établir des liens plus étroits entre la formation et l'adaptation de façon que les deux éléments soient considérés comme faisant partie intégrante d'une seule stratégie de formation postérieure aux études;
- Faire passer la formation en milieu de travail d'une approche spéciale appuyée par un système complexe de subventions gouvernementales à un système cohérent et stratégique qui met l'accent sur les véritables besoins en formation de la nouvelle économie mondiale.

Dans la prochaine partie de la présente section, on décrit la situation de la formation en milieu de travail et on explique pourquoi cette formation est insuffisante. Cette analyse est suivie d'une description du rôle des programmes de l'Ontario et du gouvernement fédéral et de leurs lacunes. On y décrit également les problèmes liés au système d'apprentissage, qui constitue une tentative infructueuse du gouvernement et de l'industrie de régler le problème des métiers de spécialisation. Après l'examen du système d'apprentissage, on compare la situation du Canada et de l'Ontario en matière de formation avec celle d'autres pays afin de déterminer comment d'autres territoires ont abordé des problèmes semblables relatifs à la formation en milieu de travail avec plus de succès dans certains cas. La section se termine par une analyse de la structure, des fonctions et des attributions du COFAM en matière de formation. Son rôle en matière d'adaptation sera examiné à la section III du présent rapport.

FORMATION DANS L'INDUSTRIE

Même s'il est généralement reconnu que le processus de restructuration exige une nouvelle approche à la formation, les entreprises ont mis du temps à faire les changements nécessaires. Bien que certaines d'entre elles considèrent véritablement que l'éducation et la formation de leurs travailleurs sont essentielles au maintien de leur compétitivité, beaucoup ne portent qu'une attention superficielle au perfectionnement des ressources humaines.

Afin de jauger le niveau de formation dans les compagnies ontariennes, le Conseil du premier ministre a effectué une étude intensive de la formation dans l'industrie, interrogeant les représentants de 136 compagnies du secteur manufacturier et de celui des services de la province. Les résultats sont variés. D'une part, les conclusions globales révèlent que la formation professionnelle est sérieusement lacunaire. D'autre part, il est évident que des changements commencent à se faire dans la façon dont l'industrie réagit aux questions de formation.

Malgré certains indices de changements dans leur approche à la formation, les entreprises qui investissent sérieusement dans la formation étaient les exceptions parmi les compagnies interrogées. La quantité totale de formation offerte dans l'industrie aujourd'hui est loin de répondre aux besoins perçus. La majorité des compagnies interrogées commençaient juste à intensifier leurs efforts ou à ressentir des pressions. D'autres qui avaient déjà pris de sérieux engagements croyaient encore que leurs efforts étaient insuffisants. Elles surveillaient étroitement les effets d'un plus grand engagement en matière de formation de la part des chefs de file de l'industrie et surveillaient les résultats de leurs propres investissements en matière de formation. La raison la plus souvent invoquée par les employeurs pour augmenter la formation était la capacité de voir des résultats tangibles de leurs investissements.

INVESTIR DANS LA FORMATION

Bien que des statistiques comparatives fiables soient difficiles à trouver, la plupart des données dont nous disposons indiquent que les dépenses au titre de la formation par l'industrie canadienne sont beaucoup plus faibles au Canada que dans d'autres pays. Les données préliminaires tirées de l'enquête de 1987 de Statistique Canada sur la formation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre révèlent que les employeurs du Canada ont consacré environ 1,4 milliard de dollars, soit moins de 0,3 % du produit intérieur brut, à la

formation officielle cette année-là, ce qui représente un peu plus de 100 $ par travailleur.[2] Selon un certain nombre d'études américaines, les employeurs des États-Unis dépensent plus du double des dépenses canadiennes.[3] Par exemple, l'American Society of Training and Development a estimé que les dépenses moyennes nationales par travailleur au titre de la formation dans l'industrie américaine ont été de 238 $ en 1984.

En République fédérale d'Allemagne, où un système d'apprentissage très développé et financé en grande partie par l'industrie assure la formation d'environ 60 % de tous les décrocheurs, les compagnies consacrent beaucoup plus d'argent à la formation que les compagnies canadiennes. Dans l'ensemble, les dépenses de l'industrie de la RFA au chapitre de l'apprentissage et de la formation professionnelle connexe a représenté environ 1,2 % du PIB en 1980, sur une base de coût net (c.-à-d. après avoir retranché la valeur du rendement produit par les apprentis).[4] Ces dépenses sont environ quatre fois supérieures aux dépenses canadiennes susmentionnées. Environ 28 % des dépenses consacrées à la formation professionnelle en RFA (soit 0,3 % du PIB de la RFA) va à la formation continue des travailleurs âgés longtemps après qu'ils ont terminé leur apprentissage. En 1980, l'industrie de la RFA a donc dépensé, toutes proportions gardées, pour la formation des travailleurs âgés presque autant que les entreprises canadiennes ont consacré en 1987 à la formation officielle de tous les travailleurs.

Il est difficile de comparer les efforts de formation de l'industrie canadienne à ceux de l'industrie japonaise puisque la formation en milieu de travail au Japon fait partie intégrante des moeurs commerciales et est continuellement offerte. Même s'il est impossible de faire des comparaisons précises des niveaux de formation, les recherches entreprises au Japon pour le compte du Conseil du premier ministre font état d'un niveau de formation beaucoup plus élevé dans les entreprises japonaises que dans des entreprises canadiennes comparables. Comme le montre le tableau II.1, une compagnie japonaise de pièces d'automobiles typique fait beaucoup plus de formation en milieu de travail qu'une compagnie de pièces d'automobiles canadiennes aussi innovatrice soit-elle. Les impressions qui se dégagent de ces études de cas ont été confirmées dans des entrevues avec les représentants de grandes compagnies canadiennes dans plusieurs secteurs d'activité qui ont avoué que leurs concurrents japonais investissaient beaucoup plus dans la formation que les Canadiens.

L'enquête de Statistique Canada mentionnée précédemment révélait que moins du quart des entreprises canadiennes consacraient de l'argent à la formation officielle de leurs employés. Des études menées pour le compte du ministère de la Formation professionnelle renforcent cette constatation et révèlent que les probabilités qu'une entreprise ait un programme officiel de formation augmentent considérablement selon la taille de l'entreprise (voir tableau II.2). Les données recueillies par le ministère révèlent en outre que les tendances en matière de

---

2 Emploi et Immigration Canada, *Le Nouveau mode d'emploi : Profil de la croissance du marché du travail*, Ottawa 1989.

3 Commission on Workforce Quality and Labour Market Efficiency, *Investing in People*, 1989. (Voir en particulier les documents 7a, 7b et 7c sur la formation dans le secteur privé, Volume I, *Background Papers*.)

4 Institute of Manpower Studies, *Competence and Competition: Training and Education in the Federal Republic of Germany, the United States and Japan*, Royaume-Uni, National Development Office, 1984.

formation sont incohérentes, peu coordonnées et mal planifiées, même dans les entreprises qui offrent de la formation. Bien que le volume de formation parrainée par l'employeur ait augmenté au cours des dernières années, cette augmentation se rapporte plus à la croissance économique qu'à la création d'un système de formation dans les entreprises. En outre, le rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation mis sur pied par le gouvernement fédéral révèle que dans les entreprises qui offrent de la formation, celle-ci est orientée de façon disproportionnée vers les employés qui ont déjà une éducation et un salaire supérieurs à la moyenne.[5]

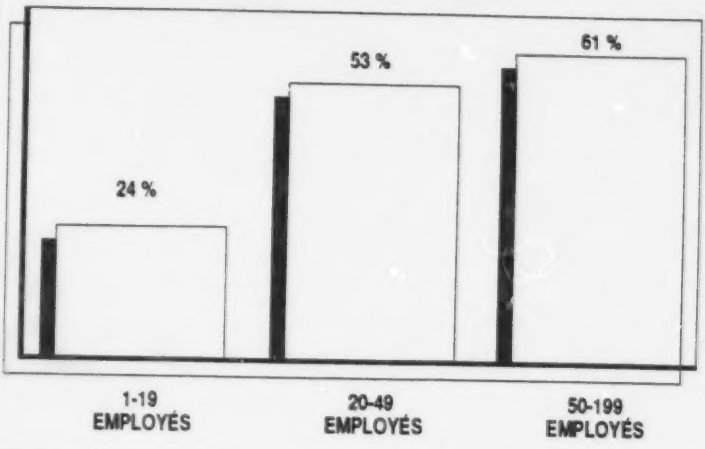
TABLEAU II.1 **Comparaison des programmes de formation dans l'industrie des pièces d'automobiles du Japon et du Canada**

POSTE	GRANDE ENTREPRISE JAPONAISE DE PIÈCES D'AUTOMOBILES	GRANDE ENTREPRISE CANADIENNE DE PIÈCES D'AUTOMOBILES - NOVATRICE	GRANDE ENTREPRISE CANADIENNE DE PIÈCES D'AUTOMOBILES - TYPIQUE
Débutant (une fois)	• Orientation (2 semaines) • Formation sur le tas (1 mois avec rotation du travail) • Formation au travail d'équipe	• Orientation (2 semaines) • Formation sur le tas de 6 jours avec rotation • Présentation du concept de travail en équipes et de la qualité	• Orientation (y compris le contrôle de la qualité) (1 journée) • Formation sur le tas avec l'aide de collègues
Formation en production spécialisée (niveau annuel)	• Formation technique (variable) • Contrôle total de la qualité (2,5 jours) • Formation relative au cercle de qualité (5 à 10 jours) • Formation des inspecteurs et des assembleurs (variable) • Techniques spécialisées (variable) • Formation en cours d'emploi offerte par des chefs de groupe	• Formation d'équipes (5 jours) • Formation externe pour les travailleurs spécialisés et les techniciens (selon les besoins) • Formation sur le tas non officielle donnée par des collègues (ne figure pas dans la description d'emploi) • Contrôle statistique du processus (1 à 2 jours)	• Formation externe pour les compétences spécialisées (variable) • Contrôle statistique du processus pour la qualité (1 journée)
Gestion/ supervision (niveau annuel)	• Participation totale du travailleur (PTT) (2,5 jours) • Formation sur la production au moment adéquat (variable) • Formation en supervision (variable) • Colloques à l'intention des gestionnaires sur des sujets précis, y compris les nouvelles technologies	• Formation et perfectionnement en supervision (variable) • Formation en gestion interactive (formation initiale de 20 jours suivie de cours de recyclage) • Colloques sur la communication et les relations interpersonnelles	• Formation en contrôle de la qualité (2 jours) • Formation en relations interpersonnelles (1 ou 2 jours)

Source : Résumé d'études de cas d'entreprises canadiennes et japonaises de pièces d'automobiles effectuées par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

[5] Conseil consultatif sur l'adaptation, *S'adapter pour gagner*, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

TABLEAU II.2 **Entreprises ontariennes offrant des programmes officiels de formation selon le nombre d'employés, 1987 (% d'entreprises ayant participé à l'enquête)**



Source : ministère de la Formation professionnelle, *The Training Decision: Training in the Private Sector*, avril 1989.

Une enquête menée récemment pour le Centre canadien du marché du travail et de la productivité constitue un complément utile à ces conclusions du point de vue de chacun des travailleurs répondants. Selon cette enquête, 41 % de tous les travailleurs à plein temps n'ont reçu aucune formation au cours des deux dernières années, tandis que 18 % avaient reçu une formation d'une durée d'une semaine ou moins. Plus de la moitié de tous les travailleurs non spécialisés, peut-être ceux qui ont le plus besoin de plus de formation, n'en ont reçu aucune. En moyenne, un travailleur canadien à plein temps reçoit environ quatre jours de formation par année. Ces chiffres sont légèrement supérieurs aux prévisions précédentes, fort probablement parce que l'enquête du CCMTP comprenait tous les genres de formation, dont la formation non officielle en cours d'emploi. Un grand nombre de répondants à l'enquête, en particulier les travailleurs non spécialisés et les chômeurs, ont indiqué qu'ils craignaient d'être mal préparés à s'adapter à une restructuration rapide et aux changements du marché du travail.[6]

De nombreuses raisons expliquent le nombre relativement faible de programmes de formation parrainés par les employeurs au Canada et en Ontario. Les raisons invoquées le plus souvent par les répondants à l'enquête du Conseil du premier ministre, en particulier les petites entreprises, sont les coûts élevés de la formation et les risques connexes. Les représentants des compagnies interrogés aux fins de l'enquête ont également fait état des difficultés à trouver et à former des moniteurs, des coûts associés à la participation de leurs employés à des programmes de formation et du risque de perdre des employés ayant reçu une formation au profit de grandes entreprises qui offrent de meilleurs salaires ou d'autres avantages. Un sondage Gallup mené en 1988 sur la formation révélait également que le coût

[6] Centre canadien du marché du travail et de la productivité, *Speaking Out on Training: A CLMPC and National Survey*, Ottawa, 1989.

était le principal facteur qui empêchait une plus grande formation dans l'industrie.

Même si peu des compagnies ayant répondu à l'enquête du Conseil tiennent un registre officiel de leurs budgets de formation, les dépenses moyennes parmi les compagnies qui en tiennent varient entre 50 $ et 500 $ par travailleur par année. Les dépenses de formation par travailleur étaient les plus élevées dans des secteurs comme l'exploitation minière, l'automobile, les lignes aériennes, l'informatique, l'administration publique, les services aux entreprises, la fabrication aérospatiale et les services publics. Elles étaient plus basses dans des secteurs comme la vente au détail, la construction, le conditionnement des aliments et le transport routier. Même à l'intérieur de chaque secteur, l'étendue de la formation variait considérablement. Les compagnies qui considéraient que la formation était un facteur essentiel au maintien de leur compétitivité étaient en général celles qui disposaient des budgets de formation les plus généreux.

LE PROBLÈME DES «PARASITES»

Ensemble, toutes ces enquêtes mettent en lumière l'écart considérable entre les montants plus élevés qu'il faut investir dans la formation et les sommes réellement investies par chaque entreprise à ce chapitre. Bien qu'il soit tentant de considérer la décision de ne pas investir davantage dans la formation comme le résultat d'un comportement illogique de la part des entreprises, cette décision peut être purement rationnelle, même si elle donne des résultats moins souhaitables pour l'industrie et l'économie de la province dans son ensemble. De nombreux facteurs structurels de dissuasion peuvent expliquer en partie cet écart.

Le Conseil du premier ministre a constaté que l'un des principaux facteurs qui décourage les employeurs à augmenter leurs efforts de formation c'est la crainte du piratage, c'est-à-dire de voir leurs travailleurs spécialisés aller travailler dans d'autres entreprises, voire leurs concurrents directs. Cette crainte empêche les employeurs d'investir dans la formation à long terme ou dans les compétences génériques qui peuvent facilement être utilisées dans d'autres entreprises. Plus de 41 % des entreprises interrogées aux fins de l'enquête du Conseil du premier ministre ont signalé que le piratage constituait un problème. Pour les entreprises à forte croissance, ce taux était de 58 %. La question du piratage fait partie du problème plus général des «parasites», où les entreprises qui ne veulent pas investir dans la formation profitent de celles qui le font. Les employeurs habitués d'obtenir leurs travailleurs spécialisés par l'entremise de l'immigration ou du recrutement dans d'autres entreprises voient peu la nécessité d'établir leurs propres programmes de formation (voir tableau II.3).

La peur du piratage peut également inciter les entreprises qui font de la formation à orienter leurs efforts vers des compétences propres à un emploi. L'imposition de telles limites peut parfois se révéler décevante, puisque tout concorde pour dire que c'est la formation générique qui est la plus nécessaire et la plus utile. Les compétences génériques sont celles qui peuvent être utilisées rapidement dans un large éventail de tâches nouvelles et différentes. Ce sont aussi celles qui facilitent la capacité des travailleurs d'apprendre plus facilement et d'acquérir les compétences supplémentaires qui deviennent

TABLEAU II.3 Le problème du piratage

GENRE D'ENTREPRISE	ENTREPRISES DÉCLARANT LE PIRATAGE COMME UN PROBLÈME SÉRIEUX (SUR 136 ENTREPRISES)	OBSERVATIONS TYPIQUES
Industries à forte croissance	58 %	«C'est chez nos concurrents que nous allons chercher nos meilleurs employés. Nous n'avons aucune pitié. Ils font la formation, nous volons.»
Concurrents mondiaux importants	44 %	«Les grandes entreprises qui ne font pas de formation nous volent les techniciens en contrôle numérique que nous formons.»
Ressources	17 %	«Les technologues en électronique que nous formons dans le Nord s'en vont à Toronto dès qu'ils ont reçu leurs certificats.»
Entreprises axées sur le marché interne	11 %	«Les travailleurs que nous formons en CFAO nous sont volés par d'autres fabricants qui offrent des meilleurs salaires mais qui n'ont pas à assumer les coûts de la formation.»
Toutes les entreprises	41 %	

Source : enquête du Conseil du premier ministre sur la formation dans l'industrie, 1989.

nécessaires dans le milieu de travail en constante évolution. En période d'adaptation structurelle majeure, les compétences génériques augmentent le sentiment de sécurité des travailleurs concernant leur employabilité future à la lumière des éventuels licenciements ou fermetures d'usines. Faute d'investir suffisamment dans une formation plus fondamentale, les entreprises et les travailleurs pourront difficilement s'adapter à la nouvelle conjoncture économique.

LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA FORMATION

Malgré les investissements limités faits dans l'ensemble de l'industrie au chapitre de la formation, l'enquête menée par le Conseil du premier ministre a révélé que le contexte dans lequel les entreprises voient et donnent la formation a changé considérablement. La formation considérée comme un élément d'une stratégie de développement à long terme a été différenciée de la formation que l'on pourrait qualifier de «formation opérationnelle» traditionnelle. La plupart des entreprises fournissent une certaine formation fonctionnelle aux nouveaux employés ou à ceux qui viennent d'être promus pour qu'ils puissent faire fonctionner le système efficacement et, dans le cas des employés de gestion, pour qu'ils acquièrent quelques compétences de base en supervision (voir tableau II.4). Pour quelques entreprises, la formation est inextricablement liée à la mise en oeuvre d'une stratégie générale visant à permettre à l'entreprise de devenir concurrentielle sur les marchés internationaux. Dans presque chaque cas examiné, la formation dans ces dernières entreprises était liée à l'adoption d'un nouvelle structure manufacturière ou organisationnelle.

TABLEAU II.4 Orientation des programmes de formation des entreprises

NOUVEAUX TRAVAILLEURS	62 %
TRAVAILLEURS ÂGÉS	26 %
AUTRES	12 %

Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, *The Training Decision: Training in the Private Sector*, avril 1989.

La nouvelle orientation de la formation a été plus prononcée dans les entreprises qui font face à la concurrence internationale. Les fabricants nationaux et les entreprises du secteur des services non commerciaux se classaient loin derrière les entreprises qui font du commerce international tant pour ce qui concerne leur niveau de dépenses au titre de la formation officielle que pour ce qui est de la complexité de leurs efforts.

La recherche effectuée par le Conseil a révélé quatre principaux modes de formation dans l'industrie : la formation opérationnelle traditionnelle, la formation aux fins des nouvelles technologies, la formation aux fins de la nouvelle organisation et la formation en tant que stratégie de compétitivité. Ces quatre modes se distinguent par l'accent que chacun met sur la formation technique et la formation organisationnelle (voir tableau II.5).

La formation opérationnelle traditionnelle est le mode de formation qui était le plus utilisé dans les entreprises il y a dix ans et encore utilisé aujourd'hui dans un certain nombre de compagnies. Au regard de ce mode de formation, les entreprises fournissent une formation fonctionnelle, surtout en cours d'emploi mais également dans des classes, jusqu'au niveau qui permet aux travailleurs de bien s'acquitter de leurs tâches. Cette formation est habituellement axée sur un emploi particulier et est considérée comme une initiative ponctuelle visant à aider les travailleurs à se familiariser avec leurs tâches et le milieu de travail. La plus grande part du budget de la formation opérationnelle est consacrée à la formation des nouveaux employés, et à la santé et sécurité au travail. En général, les compagnies du secteur des ressources et les entreprises manufacturières nationales ont mis plus de temps à abandonner la formation opérationnelle traditionnelle que les entreprises d'autres secteurs.

Dans les entreprises qui pratiquent la formation aux fins de la nouvelle technologie, on met l'accent sur les compétences technologiques mais on montre aux travailleurs plus que simplement comment faire le travail. Ces compagnies se retrouvent souvent dans les secteurs à forte croissance, où l'adaptation aux changements technologiques est un défi constant. Pour s'adapter rapidement à ces changements, ces entreprises complètent la formation particulière à un emploi par la formation dans des compétences techniques de base afin de faciliter l'apprentissage permanent en cours d'emploi de tous les travailleurs. La formation théorique et la formation dans les compétences admissibles à l'accréditation se pratiquent intensivement dans ces entreprises. L'approche de certains moniteurs dans des sphères technologiques visait davantage à

répondre aux besoins de leurs clients qui se trouvaient souvent dans l'industrie de l'automobile et de l'aérospatiale. De nombreux fournisseurs de services de formation se contentent uniquement de répondre aux besoins en formation de leurs clients sans se soucier de leur propre stratégie de formation.

TABLEAU II.5 Quatre modes de formation dans l'industrie

FORMATION DANS LES COMPÉTENCES TECHNIQUES		
ÉLEVÉE	**FORMATION POUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES** • La formation axée sur les compétences propres à un emploi est complétée par l'acquisition de connaissances techniques à l'intention de la main-d'oeuvre en général. • Cette formation vise à permettre aux travailleurs en place de se tenir à la fine pointe de la technologie. • Formation en classe importante. • La formation visant à composer avec les lacunes importantes de la technologie des procédés ou des produits constitue la plus importante part du budget de formation.	**FORMATION EN TANT QUE STRATÉGIE DE CONCURRENCE** • Formation à la fois générique et axée sur les compétences propres à l'exercice d'un emploi. • La formation met l'accent sur l'acquisition continue, officielle et non officielle, de compétences techniques et organisationnelles pour tous les employés. • La formation en classe porte surtout sur l'acquisition de compétences parmi les groupes naturels de l'organisme. • La formation est considérée comme une partie intégrante de tout emploi.
	FORMATION OPÉRATIONNELLE TRADITIONNELLE • Cette formation vise surtout les compétences propres à l'exercice d'un emploi. • Elle est axée sur les nouveaux employés. • Elle met l'accent sur la formation en cours d'emploi. • L'orientation et la formation en sécurité et en santé constituent la majeure partie du budget de formation.	**FORMATION DANS LES NOUVELLES ENTREPRISES** • La formation axée sur les compétences propres à l'exercice d'un emploi est complétée par une formation dans des compétences en gestion de participation. • Elle est axée sur les travailleurs en place. • Formation en classe importante. • La formation dans les compétences multiples et en gestion de participation constitue la majeure partie du budget de formation.
FAIBLE	FORMATION ORGANISATIONNELLE	ÉLEVÉE

Source : créé par Canada Consulting, selon des entrevues menées auprès de représentants d'entreprises au nom du Conseil du premier ministre.

Les entreprises qui investissent dans la formation aux fins de la nouvelle organisation formaient un autre groupe distinct dans le cadre de l'enquête. Certaines entreprises, qui se trouvaient souvent dans les secteurs d'activité les plus avancés, se sont retrouvées aux prises avec des pressions intenses concernant les coûts et la qualité de concurrents étrangers. Elles ne pouvaient se permettre d'évoluer progressivement vers une nouvelle structure organisationnelle et une nouvelle façon de voir les choses, mais elles devaient se transformer rapidement en une nouvelle organisation avec les employés existants. Dans la plupart des cas, l'accent mis sur la formation organisationnelle accrue faisait partie intégrante de la stratégie d'ensemble pour s'adapter à un environnement externe en changement rapide. Ces compagnies mettent l'accent sur la formation qui transcende les compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi particulier et encourage la gestion participative, l'acquisition de

compétences multiples et le règlement des problèmes en équipes.

Les entreprises qui utilisent la formation en tant que stratégie de compétitivité ont également un système de formation très développé. Elles intègrent généralement la formation technologique et la formation organisationnelle dans un système unique de perfectionnement professionnel. Peu d'entreprises de l'Ontario ont atteint ce niveau de formation et celles qui l'ont atteint se trouvent dans les secteurs à forte croissance et le secteur manufacturier avancé. Par exemple, une compagnie de pièces d'automobiles qui dépend depuis longtemps de travailleurs spécialisés pour faire fonctionner le matériel mécanique a maintenant besoin de travailleurs capables d'interpréter les imprimés de contrôle du processus statistique et de maîtriser du matériel électronique complexe. Cette entreprise a élaboré une stratégie globale de formation pour faire la transition. D'autres entreprises avancées du secteur manufacturier telles que les fabricants de produits chimiques, dont la structure organisationnelle est hautement hiérarchisée, constatent maintenant qu'elles ne peuvent faire concurrence aux compagnies ayant une structure plus horizontale. La restructuration entraîne des descriptions d'emploi élargies et des secteurs de responsabilité qui correspondent à l'avènement des nouvelles technologies. Pour mettre en oeuvre les changements organisationnels et technologiques qui les maintiendront concurrentielles, les entreprises doivent faire de la formation une priorité.

La formation en tant que stratégie de compétitivité n'est pas toujours une réaction aux changements radicaux mis en oeuvre pour assurer la compétitivité. Dans certains cas, la moins grande disponibilité de nouveaux travailleurs qualifiés a incité les entreprises à intensifier leurs efforts de formation des employés en place. De telles compagnies ont adopté une vision à long terme des compétences qui seront nécessaires. Bon nombre d'entre elles ont mis l'accent sur l'amélioration des compétences de base des employés en place et l'embauche de travailleurs qualifiés uniquement, c'est-à-dire dans certains cas des personnes possédant un diplôme universitaire. Pour au moins deux entreprises interrogées, cela signifiait que tous les nouveaux employés, y compris les employés de bureau, devaient posséder au moins un B.A. pour que la compagnie ait suffisamment de souplesse pour recycler et réaffecter son personnel selon les besoins.

La formation en tant que stratégie de compétitivité suppose des décisions plus rigoureuses en ce qui concerne la formation et les questions connexes. Cette approche comporte des conditions d'exercice plus précises qui permettent d'évaluer les habiletés futures, l'intégration des changements organisationnels et technologiques, et de mettre l'accent sur les communications, les relations interpersonnelles et d'autres compétences à caractère social.

Dans de nombreuses entreprises, les décisions en matière de formation étaient prises par les chefs de service pour répondre aux besoins immédiats, et les dépenses totales de l'entreprise en matière de formation représentaient tout simplement le total de ces décisions décentralisées prises par des cadres intermédiaires. Dans les entreprises qui voient la formation comme un instrument de compétitivité, le président-

directeur général est habituellement l'instigateur des initiatives de formation et on a de plus en plus tendance à faire participer les travailleurs, syndiqués ou non, à l'élaboration de ces initiatives. Dans ces compagnies, le budget de formation est fondé sur la formation conçue pour répondre aux besoins à long terme et non aux besoins immédiats (voir tableau II.6).

TABLEAU II.6 Changement de l'approche en matière de formation

APPROCHE TRADITIONNELLE	NOUVELLE APPROCHE À LA FORMATION
Des groupes de formation sont mis sur pied par la direction et les travailleurs.	Le président-directeur général dirige une stratégie de formation dans l'ensemble de la compagnie.
Le budget de formation de la compagnie représente le total des budgets de formation des différents services.	La compagnie établit un montant fixe pour la formation, souvent fondé sur des engagements plutôt que sur une analyse de rentabilité.
La formation est considérée comme un moyen d'améliorer la capacité de chaque travailleur à s'acquitter de ses tâches.	La formation est considérée comme un moyen de permettre aux employés de travailler ensemble de façon à améliorer tant la qualité que la productivité.
Les décisions en matière de formation sont prises par les chefs de service seuls, avec une très faible contribution des travailleurs.	Les plans de formation sont élaborés de concert avec les travailleurs.
Le plan des ressources humaines de la compagnie est distinct de son plan stratégique.	Le plan des ressources humaines fait partie intégrante du plan stratégique.

Source : Canada Consulting, selon des entrevues menées auprès de représentants de l'industrie au nom du Conseil du premier ministre

IMPORTANCE ACCRUE DES COMPÉTENCES GÉNÉRIQUES

Dans toutes les entreprises où il est impératif qu'on augmente les compétences technologiques ou organisationnelles, on met déjà de plus en plus l'accent sur les compétences génériques plutôt que sur celles axées sur l'exercice d'un emploi particulier. Dans le domaine technologique, cette façon de procéder découle de technologies de base beaucoup plus globales, comme l'automatisation des usines ou les postes de travail informatisés dans les bureaux. Ces technologies de base nécessitent un niveau de compétences techniques chez de nombreux travailleurs qui exercent un certain nombre d'emplois. Une compagnie d'assurances a signalé que son système de courrier électronique exige maintenant de presque tous ses employés qu'ils possèdent des connaissances informatiques de base. Dans cette même entreprise, les employés des ventes, du service à la clientèle, de bureau et des réclamations doivent être en mesure d'utiliser un ordinateur personnel branché à un système informatique central.

Dans les entreprises qui favorisent la participation au processus de gestion, les employés doivent acquérir des compétences techniques plus larges qui leur permettent de participer efficacement aux décisions opérationnelles. Pour être à même de participer au règlement des problèmes liés à la qualité, les travailleurs ont besoin de formation en contrôle de la qualité. Dans les entreprises où on pratique la rotation des emplois, l'acquisition de compétences techniques génériques peut permettre aux employés de se familiariser rapidement avec les compétences particulières associées à une variété d'emplois.

Dans les compagnies où la nouvelle culture organisationnelle s'est enracinée, on a également mis l'accent sur la formation dans les compétences génériques, en particulier celles qui ont trait au règlement des problèmes et aux relations interpersonnelles. À mesure que les organisations hiérarchiques font place aux structures plus horizontales, la nécessité d'acquérir des compétences axées sur le travail en équipes prend de plus en plus d'importance. Cette forme de formation met l'accent sur l'acquisition de techniques de règlement des problèmes, l'établissement d'équipes et la promotion des valeurs de la compagnie, dont la nécessité de travailler en équipes, l'attention aux clients, la dignité de la personne et la recherche d'une amélioration constante. La formation organisationnelle met l'accent sur la perception des problèmes du point de vue de la compagnie dans son ensemble et non seulement en fonction des limites de chaque emploi. Plus de la moitié des entreprises à forte croissance et des entreprises avancées du secteur manufacturier ayant participé à l'enquête du Conseil du premier ministre ont commencé à mettre en oeuvre une certaine forme de formation en groupes ou en équipes. Bon nombre des entreprises qui font de la formation en tant que stratégie de compétitivité considéraient que la formation visant une efficacité organisationnelle accrue était la formation la plus importante qu'elles aient faite.[7]

Beaucoup d'entreprises se sont montrées préoccupées par le fait que le système d'éducation met trop l'accent sur le rendement individuel plutôt que sur le travail d'équipes efficace. La représentant d'une entreprise a fait remarquer que les nouveaux employés sont recrutés en premier lieu pour leur capacité à interagir avec les gens, puis pour leur capacité à faire le travail; il a ajouté qu'il est beaucoup plus facile d'enseigner à quelqu'un le fonctionnement d'une machine qu'une attitude positive envers le milieu de travail. D'autres compagnies ont fait remarquer qu'il était extrêmement difficile d'enseigner aux gens des compétences beaucoup plus subtiles comme l'importance de la qualité et le coût d'un manque de qualité, le travail en équipes, le règlement des problèmes et la tolérance.

On a constaté que le degré de participation des travailleurs dans la planification et la conception des initiatives de formation varie considérablement. Dans certaines industries, les travailleurs se sont ouvertement opposés à l'adoption du travail en équipes. Ils ont refusé d'appuyer les tentatives patronales d'utiliser le travail d'équipes ou les cercles du contrôle de la qualité pour gérer l'entreprise, de mettre en place des mécanismes d'accélération du travail ou d'inciter les travailleurs à se discipliner mutuellement. Ils croyaient que de telles tentatives ne visaient qu'à contourner ou à miner le syndicat. Pour eux, ces efforts ne seraient acceptables qu'au moment où les travailleurs et leurs syndicats participeraient à un processus décisionnel utile. Cependant, dans d'autres cas, les syndicats ont accepté de participer officiellement aux travaux de comités paritaires pour planifier l'établissement des besoins en compétences et en formation. Dans ces cas, les décisions traditionnellement prises par la direction concernant le genre de formation nécessaire ont été dévolues à des comités patronaux-

7 Peter Warrian, *Occupational Shifts, Skills and Industrial Restructuring: The Steel and Electronics Manufacturing Cases*, Vision 2000, Conseil ontarien des affaires collégiales, Toronto, septembre 1989.

syndicaux qui déterminaient la forme et l'orientation du programme de formation.

Les travailleurs considèrent habituellement l'importance accrue accordée aux compétences génériques comme un développement plein de promesses. Puisque les travailleurs possédant des compétences génériques sont plus polyvalents que les autres, ils ont aussi une plus grande sécurité d'emploi. Les compagnies qui ont augmenté la quantité de formation générique ont signalé que les travailleurs avaient moins peur des changements technologiques et étaient plus disposés à changer d'emploi au besoin. Cependant, les cadres de compagnies ont également souligné que plus la formation portait sur les compétences génériques, plus les travailleurs étaient susceptibles de quitter leur emploi et d'appliquer cette formation ailleurs. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la formation générique technique dans les secteurs où il y a pénurie de travailleurs, comme dans le cas des métiers de l'électricité et des techniciens en informatique. Les compagnies ont également souligné que la formation dans les compétences génériques était souvent plus coûteuse que la formation axée sur l'exercice d'un emploi particulier puisque les compétences génériques sont habituellement enseignées dans des classes officielles, tandis que les compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi sont habituellement enseignées sur le tas par des collègues ou des superviseurs. Les coûts de la formation officielle, hors du milieu de travail semblent beaucoup plus élevés pour la plupart des entreprises parce que souvent la majeure partie de ces coûts est cachée dans la perte de production.

L'importance accrue de la formation générique en milieu de travail soulève quelques problèmes pour le système de formation actuel. Par exemple, le problème des «parasites» décrit précédemment pourrait être exacerbé par une augmentation de la formation dans des compétences encore plus polyvalentes. Ce problème et la nature généralement plus officielle de la formation dans les compétences génériques a incité de nombreuses compagnies à se tourner vers les établissements d'enseignement public pour offrir ce genre de formation.

L'enquête menée par le Conseil a révélé que certaines compagnies engagent des diplômés des collèges communautaires et les font participer à des programmes de formation qui vont au-delà de la formation qu'ils ont reçue au collège. La formation supplémentaire prend souvent la forme de cours théoriques et de formation sur le tas et dure un an ou deux. L'avantage de cette approche c'est la complémentarité qui peut être réalisée en assortissant les compétences générales acquises dans les cours collégiaux aux compétences propres à l'entreprise acquises par une formation sur le tas.

Cependant, les employeurs ne sont pas tous satisfaits des diplômés des collèges. Eu égard au nombre de fois où les employés changent d'emplois au cours de leur carrière, l'adaptabilité des compétences qu'offrent les programmes techniques des collèges est remise en question par plusieurs compagnies qui considèrent que les collèges ont trop mis l'accent sur des compétences spécialisées qu'une entreprise est plus en mesure d'inculquer. Certaines entreprises ont indiqué que leurs employés avaient appris comment faire fonctionner un appareil particulier, mais ne connaissaient pas suffisamment les principes

de fonctionnement de cet appareil pour être en mesure d'utiliser les générations futures de la technologie.

L'importance accrue accordée aux compétences génériques soulève des préoccupations concernant le contenu de la formation en milieu de travail et les méthodes d'enseignement. Tandis que les employeurs recherchent des compétences plus globales chez leurs travailleurs, de nombreux programmes de formation provinciaux insistent pour que la formation fondée sur la profession devienne une formation plus modulaire, fondée sur les compétences. La formation ainsi définie tend à insister sur le perfectionnement des compétences et leur division en composantes rationalisées. Tandis que la formation générique met l'accent sur l'éventail de compétences requises pour exercer une profession donnée, la formation préconisée par les programmes provinciaux fragmente le perfectionnement professionnel pour qu'il corresponde à la définition étroite d'une fonction particulière.

Le Conseil est loin d'être confiant que l'approche restreinte de la formation fondée sur les compétences permettra aux travailleurs de demain d'acquérir la souplesse ou les compétences nécessaires pour régler les problèmes. Les difficultés que présente cette approche ont été résumées dans le commentaire d'un professeur d'orientation qui, pendant plusieurs années, avait enseigné un programme fondé sur les compétences en mécanique automobile dans un collège communautaire : «Les étudiants qui sortent de ce programme seront peut-être capables de faire beaucoup de tâches distinctes, mais ils n'auront aucun sentiment pour le moteur. Je ne voudrais pas qu'ils travaillent dans mon garage.»

Pour certains, les programmes de formation et de recyclage d'aujourd'hui, tant ceux offerts en milieu de travail que ceux hors du milieu de travail, devraient abandonner les approches restrictives et fragmentées de l'apprentissage manuel qui ont été conçues pour répondre aux besoins des lignes de montage. On recherche de plus en plus des formes de connaissances plus intégrées, une meilleure compréhension des systèmes, plus de «sentiments pour le moteur». Il ne faut pas croire cependant que de telles connaissances sont devenues une exigence universelle de tous les emplois, mais elles deviennent caractéristiques de nombreuses entreprises où une nouvelle formation technique est fort recherchée.

En mettant l'accent sur l'accroissement des compétences génériques, on souligne également la nécessité d'une plus grande capacité de lire et d'écrire et de meilleures compétences en communication et en relations interpersonnelles. La capacité de lire et d'écrire représente l'un des piliers sur lesquels est bâtie l'acquisition de compétences plus complexes. La formation de base en milieu en travail prend habituellement la forme de cours d'anglais langue seconde pour les travailleurs néo-canadiens. Elle peut aussi faire intervenir le recyclage en lecture pour les Canadiens dont la capacité de lire est inférieure aux niveaux requis. Bien que 60 % des entreprises ayant pris part à l'enquête du Conseil du premier ministre aient signalé que l'incapacité de lire et d'écrire constituait un problème pour eux, moins de 20 % tentaient réellement de régler le problème.

Dans certains cas, les entreprises ont engagé des professeurs des collèges communautaires pour enseigner l'anglais sur place; dans d'autres cas, des travailleurs sont formés

pour perfectionner l'anglais de leur collègues de travail. Le programme BEST (Basic Education for Skills Training) de la Fédération du travail de l'Ontario est un bon exemple de programme efficace d'alphabétisation en milieu de travail. Dans le cadre du programme BEST, des travailleurs de l'usine sont formés pour devenir des professeurs de langue. Cette formation fournie par des pairs aide à vaincre les obstacles sociaux que constitue le fait d'être étiqueté illettré et est jugée très efficace par de nombreuses compagnies qui en ont tiré parti.

LA QUESTION DE LA QUALITÉ

Pour parvenir à augmenter la quantité de formation générique, les responsables de la formation dans le secteur public doivent être capables d'interpréter les signaux de demande de l'industrie. Le système collégial n'est pas conçu pour être axé sur la demande. La contribution de l'industrie à la formation offerte dans les collèges se fait soit par la participation à des comités consultatifs, soit par l'achat de programmes de formation précis. Les collèges qui veulent augmenter les programmes payants de formation qu'ils offrent à l'industrie sont également aux prises avec de sérieux problèmes de personnel et d'installations.

La formation dans le secteur privé a connu des difficultés semblables. La grande majorité des entreprises privées de formation sont petites et la qualité des services varie de l'une à l'autre. L'enquête menée en 1987 par le ministère de la Formation professionnelle, mentionnée précédemment, a révélé que le tiers de toutes les entreprises de formation du secteur privé de la province avaient moins de quatre ans et 65 % d'entre elles comptaient moins de dix employés. Bon nombre des représentants des entreprises qui ont répondu à l'enquête du Conseil du premier ministre ont exprimé de l'inquiétude relativement aux services de formation du secteur privé. La réaction du représentant d'une entreprise aérospatiale est typique : «Nous sommes submergés de dépliants de services privés de formation mais il est très difficile d'évaluer la qualité de ce qu'ils offrent. Bon nombre d'entre eux sont contenus dans une valise et croient que tout peut être fait en trois étapes faciles.»

Certaines compagnies ont déclaré avoir reçu des services satisfaisants de la part d'organismes privés de formation, mais ont néanmoins souligné la difficulté d'évaluer la qualité. Une autre préoccupation soulevée était la propension des services privés de formation à être axés sur les emplois de gestion. L'enquête du MFP confirmait que 91 % de tous les services privés de formation de la province s'adressaient à des cadres, tandis que seulement 24 % s'occupaient des travailleurs de production et environ le même pourcentage des travailleurs des services.

Les préoccupations de l'industrie concernant la qualité des services de formation externes semblent plus fortes dans les petites entreprises qui ne semblent pas avoir les ressources nécessaires pour établir des programmes de formation internes. Une enquête menée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante auprès de quelque 5 000 petites et moyennes entreprises de l'Ontario en 1988 a révélé que 68 % des PME étaient insatisfaites des programmes d'apprentissage, 52 % étaient insatisfaites des collèges communautaires et 36 % insatisfaites des organismes privés de formation.

La difficulté que pose la formation dans les petites et

moyennes entreprises de l'Ontario c'est de veiller à ce que le pouvoir d'achat de l'industrie donne une formation plus efficace et de meilleure qualité. Une façon de régler ce problème pourrait être d'acheter collectivement les services de formation sur une base sectorielle. En fait, une telle expérience a déjà été tentée avec succès dans la province avec la création du Centre de technologie des pièces automobiles de l'Ontario, une initiative qui a permis d'augmenter de façon spectaculaire la disponibilité et la qualité de la formation en contrôle statistique des processus dans le secteur des pièces d'automobiles au début des années 80. Les programmes de formation du Centre étaient financés conjointement par le gouvernement et les utilisateurs de l'industrie et son programme de contrôle de la qualité avait été élaboré de concert avec les fabricants originaux du matériel.

QUESTIONS LIÉES À LA PETITE ENTREPRISE

Les petites entreprises connaissent des problèmes particuliers dans le domaine de la formation. Parmi les plus importants, se trouvent le coût de la formation et la piraterie. La plupart des entreprises qui comptent moins de 100 employés et ayant participé à l'enquête menée par le Conseil du premier ministre ont indiqué que le coût élevé de la formation était le principal facteur qui les empêchaient de faire de la formation. Les plus petites entreprises considéraient que le coût de la formation de leurs propres apprentis étaient tout simplement prohibitifs. Le fait de donner des congés aux travailleurs pour qu'ils aillent suivre des cours de formation est doublement dispendieux pour ces entreprises, étant donné le temps perdu et les coûts directs supportés pour la formation. La recherche et la rétribution de moniteurs qualifiés capables de fournir la formation à l'intérieur de l'entreprise constituaient un problème supplémentaire pour les petites entreprises.

Les compagnies qui investissent dans la formation ont cité l'attrition et la piraterie comme problèmes significatifs. Dans un cas, une entreprise a mis un terme à son programme d'apprentissage en raison du taux élevé d'attrition. La piraterie cause beaucoup plus de problèmes dans une petite entreprise que dans une grande. Le coût élevé de la formation combiné à la possibilité que des travailleurs qualifiés puissent être engagés par des entreprises concurrentes peut dissuader les petites entreprises d'assurer le perfectionnement professionnel de leurs employés.

Néanmoins, une enquête menée en 1988 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a révélé que trois quarts des petites entreprises s'occupent du perfectionnement professionnel de leurs employés. Cependant, ces entreprises préfèrent utiliser une formation interne, sur le tas, qui met l'accent sur les besoins précis du particulier et de l'entreprise. La FCEI déclare que la petite entreprise préfère, et de loin, des dispositions moins structurées, prises dans la collectivité, pour offrir les programmes de formation pertinents par l'entremise tant des organismes privés que des établissements publics.

FORMATION DANS LES SERVICES TRADITIONNELS

La formation dans les entreprises de services traditionnels comme les grands magasins, les restaurants et les banques diffère souvent de la formation offerte dans d'autres entreprises de bien des façons. L'une des différences procède de ce que les entreprises de services traditionnels établissent habituellement

une partie de leur stratégie de compétitivité autour de leurs employés, ce qui fait que la formation est toujours partie intégrante de leur effort commercial. Le travail d'équipe, la priorité accordée aux clients et les efforts supplémentaires pour offrir des services de qualité supérieure sont des notions habituelles dans de nombreux services traditionnels.

Les programmes de formation offerts par les entreprises de formation traditionnelles entrent dans quatre catégories de base : professionnel et technique; commercialisation, ventes et service à la clientèle; perfectionnement des cadres; procédures d'exploitation normales. Même si la majorité des grandes entreprises de services font un peu de formation dans tous ces secteurs, l'enquête révèle que les entreprises qui font de la formation un élément de leur stratégie de compétitivité mettent davantage l'accent sur la formation dans les compétences techniques et organisationnelles (voir tableau II.7).

TABLEAU II.7 Catégories de formation dans les compagnies de services traditionnelles

CATÉGORIES DE FORMATION	DESCRIPTION
Professionnelle et technique	Formation conçue pour favoriser l'acquisition de connaissances à la fine pointe de la technologie pour l'exercice d'une profession ou dans un domaine spécialisé. Porte sur des sujets tels que les finances, les opérations bancaires, l'actuariat, la comptabilité, l'informatique et le génie.
Commercialisation, ventes et service à la clientèle	Formation en commercialisation, en techniques de vente et en service à la clientèle. Comprend parfois un élément culturel, comme instiller chez les travailleurs la devise de la compagnie, à savoir que le client passe avant tout et que c'est la qualité qui prime.
Perfectionnement des cadres	Formation en supervisison, en direction, en gestion de projets, en négociation, en évaluation du rendement, en gestion du temps, en analyse des problèmes, en prise de décisions et dans d'autres domaines de gestion.
Procédures opérationnelles standard	Formation relative aux opérations quotidiennes rattachées à un emploi, au fonctionnement du matériel de base (comme une caisse enregistreuse) et à la réalisation de tâches fondamentales. Comprend une orientation.

Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, *The Training Decision: Training in the Private Sector*, avril 1989.

Une importante entreprise de services a défini ses programmes de formation comme un moyen de définir et de communiquer sa mission et ses valeurs. Dans cette entreprise, la formation relevait jusqu'à tout récemment des différents services fonctionnels, mais depuis quelque temps elle est centralisée dans un service autonome. Un représentant de cette entreprise a expliqué que la formation est le mécanisme clé du fonctionnement de l'entreprise et qu'une adaptation fonctionnelle n'était plus suffisante. Depuis quelques années, la

formation dans cette entreprise met surtout l'accent sur la qualité. Tous les employés, y compris le président, ont participé à des programmes de sensibilisation à la qualité élaborés précisément pour l'entreprise.

LACUNES DANS LA FORMATION EN INDUSTRIE

Malgré les preuves voulant qu'une nouvelle perspective sur la formation voit le jour dans l'industrie, il existe encore de sérieuses lacunes dans les stratégies de formation adoptées par maintes sociétés. Les études menées dans le cadre du Fonds de recherche sur les répercussions du changement technologique et du Programme sur les répercussions de la technologie de Travail Canada ont révélé un certain nombre de problèmes communs, notamment dans les entreprises qui mettent encore l'accent sur la formation opérationnelle traditionnelle. Le problème le plus important était le manque d'accès à la formation disponible. Dans les entreprises où les travailleurs ne participaient pas directement aux décisions concernant l'accès à la formation, des problèmes pouvaient se poser quant à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires injustes dans la répartition des possibilités de formation. L'accès à la formation peut être offert sans égard à l'ancienneté dans l'usine ou simplement par pur favoritisme. En outre, les occasions de formation pour les travailleurs âgés étaient souvent limitées.

Les recherches menées dans le cadre de ces programmes ont mis en lumière de nombreux cas où la formation en vue des nouvelles technologies était tout à fait inadéquate. Dans une étude, la qualité de la formation offerte par un fournisseur de matériel technologique a été qualifiée de perte de temps, n'ayant servi qu'à faire augmenter légèrement les ventes du fournisseur. Des travailleurs qualifiés ont déclaré qu'on leur avait demandé d'utiliser du matériel perfectionné sans une formation suffisante et, dans certains cas, de suivre la formation nécessaire de leur propre initiative. Souvent, la formation adoptée était du style «pyramidal»; la formation était donnée aux superviseurs, qui à leur tour la donnait aux chefs de groupe qui, à leur tour, la transmettait à un ou deux travailleurs de production, et ainsi de suite. Après un certain temps, la qualité de la formation s'était détériorée à un point tel qu'elle ne consistait plus guère qu'en une démonstration de boutons à pousser et de manettes à descendre.

Malgré les préoccupations exprimées précédemment concernant l'effritement du bassin de nouveaux travailleurs, le faible niveau d'investissement dans la formation traduit parfois la croyance de la direction qu'il est impossible de former les travailleurs en place. Certains chefs de service ont exprimé du pessimisme concernant la possibilité de former des travailleurs âgés en raison de l'insuffisance de leur instruction de base. Parfois les chefs de service justifient cette situation en expliquant qu'ils croient que les travailleurs de production ne sont pas intéressés à acquérir la formation qui leur permettra de faire fonctionner les appareils plus perfectionnés qui sont installés dans l'usine. Malgré la difficulté de recruter de nouveaux travailleurs qualifiés, les entreprises semblaient parfois aussi plus résolues à former de nouveaux travailleurs non qualifiés qu'à recycler des travailleurs déjà expérimentés (voir tableau II.8).

Dans certains cas, les stratégies de formation adoptées par les entreprises semblaient dévaluer une bonne partie des connaissances et des compétences accumulées par les

travailleurs en place en favorisant les travailleurs ayant des crédits officiels. Les dirigeants de certaines entreprises manufacturières préféraient embaucher des diplômés qui sortent des collèges communautaires et des écoles techniques et qui ont reçu une certaine formation dans le fonctionnement du matériel informatique plutôt que de recycler les travailleurs en place. Ils ont choisi cette approche parce que les nouveaux travailleurs ont souvent les compétences nécessaires en informatique et en calcul et que souvent ils ne font pas partie de l'unité de négociation. Cependant, l'inconvénient de cette pratique c'est qu'elle mine l'ensemble des connaissances «tacites» emmagasinées par les travailleurs qualifiés déjà en place. Il arrive souvent que ces compétences tacites, estimées par certains employeurs, ne servent à rien chez les employeurs qui adoptent cette approche. Comme le faisait remarquer un travailleur d'une usine de fabrication automobile :

> *«Des représentants de notre compagnie se rendent au collège local et embauchent des étudiants qui connaissent l'informatique mais qui ne connaissent rien aux outils. Lorsque la compagnie installe de nouvelles machines, c'est le nouvel employé qui les utilise parce qu'il a une certaine expérience en informatique. Notre compagnie refuse de faire de la formation.»*

TABLEAU II.8 Moyens de régler les pénuries de main-d'oeuvre

FORMATION DE NOUVEAUX TRAVAILLEURS NON SPÉCIALISÉS	33 %
FORMATION DES TRAVAILLEURS EN PLACE	30 %
EMBAUCHE DE TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS	8 %*

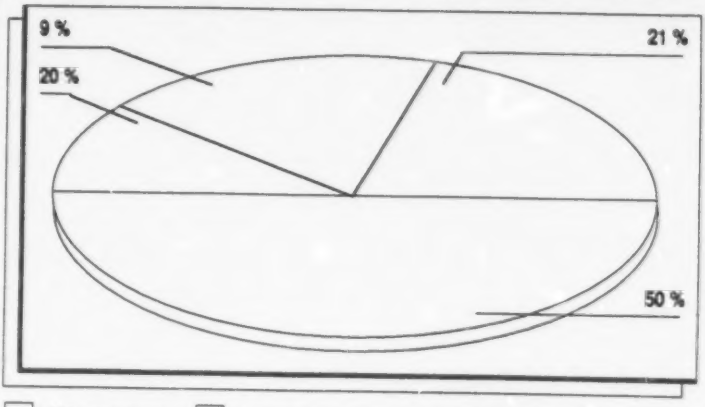
* Ce pourcentage était de 29 % dans l'enquête précédente.
Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, *The Training Decision: Training in the Private Sector*, avril 1989.

INSATISFACTION QUANT AUX PROGRAMMES DE FORMATION GOUVERNEMENTAUX

Le sous-financement chronique de la formation dans le secteur privé demeure un problème urgent et met en lumière la nécessité de mettre en place un mécanisme permettant d'augmenter le nombre de travailleurs qualifiés disponibles. Ce rôle a toujours été joué par le secteur public, mais le patronat et les syndicats ont d'importantes réserves quant à l'efficacité de la politique publique actuelle.

L'enquête menée par le Conseil du premier ministre relativement à la formation dans l'industrie soulève plusieurs questions quant à l'efficacité des programmes gouvernementaux actuels tant ceux du gouvernement fédéral que ceux du gouvernement provincial. Plus de la moitié (56 %) des entreprises ne trouvent pas les programmes gouvernementaux particulièrement utiles. Cette constatation est corroborée par l'enquête de 1987 du ministère de la Formation professionnelle qui a montré que la moitié des entreprises qui utilisent les programmes gouvernementaux considéraient que ceux-ci n'influençaient d'aucune façon les décisions de l'entreprise en matière de formation. En outre, 9 % des entreprises croient que les programmes gouvernementaux sont en fait des facteurs de dissuasion (voir tableau II.9).

TABLEAU II.9 **Incidence des programmes gouvernementaux de formation**
Enquête du ministère de la Formation professionnelle, 1989



Remarque : Les 100 entreprises ayant participé à l'enquête sont réparties comme suit : 50 % comptent moins de 100 employés; 66 % sont des entreprises de services; 34 % sont des entreprises de production de biens. Chiffres arrondis.

Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, *The Training Decision: Training in the Private Sector*, avril 1989.

Des entreprises de tailles différentes représentant un éventail de secteurs d'activité ont fait des observations sur la bureaucratie excessive qui entrave l'accès aux fonds gouvernementaux de formation. Elles se sont notamment plaint qu'il y a trop de paperasserie et trop de restrictions, que le coût de l'accès était élevé (en particulier pour les petites entreprises) et que l'investissement rapportait trop peu pour justifier qu'on tente de franchir tous ces obstacles. Commentant la contrariété générale que comportent les programmes actuels, une entreprise a fait remarquer qu'elle devrait embaucher plus de personnel et dépenser plus d'argent pour participer à ces programmes que ce qu'ils valent. Les travailleurs, les chômeurs et les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi étaient eux aussi insatisfaits de la politique actuelle et de la combinaison des programmes. La principale plainte avait trait à la gamme déconcertante de programmes et aux multiples points d'entrée dans le système de formation. Le nombre incroyable de programmes et de critères d'admissibilité, associé au manque de soutien approprié, est suffisant pour décourager tous les utilisateurs éventuels, sauf les plus déterminés.

La détermination du genre de formation disponible n'est pas une mince tâche, étant donné les nombreuses initiatives des deux paliers de gouvernement et leur changement de statut avec le temps. Les difficultés rencontrées pour obtenir l'accès à ces programmes sont exacerbées par les efforts souvent limités des gouvernements pour informer le public des occasions de formation disponibles. L'une des raisons invoquée par le gouvernement pour justifier le manque de publicité c'est qu'une campagne plus dynamique pourrait créer des attentes déraisonnables chez les gens.

NÉCESSITÉ DE CHANGEMENTS FONDAMENTAUX

L'approche actuelle envers la formation en milieu de travail ne permettra pas à l'Ontario de relever les défis qui se présentent à lui. L'investissement est insuffisant et, lorsque nous investissons, nous sommes incapables d'offrir une formation uniforme de haute qualité. Même si la quantité de formation augmente, la plupart des entreprises croient néanmoins qu'elles ne font pas tout ce qu'elles devraient faire. Les tentatives gouvernementales de régler ce problème n'ont pas réussi à satisfaire les parties. En bref, on est de plus en plus inquiet au sujet de la formation, et on réagit lentement et de façon incertaine à ces inquiétudes. Si la situation ne change pas, l'Ontario sera incapable d'assumer la restructuration économique et les changements technologiques.

Même si de nombreuses entreprises ont augmenté leurs efforts de formation, l'industrie dans son ensemble n'a pas réussi à combler les lacunes que présente la formation. Le problème des «parasites» et les besoins plus grands en matière de compétences génériques font que certaines entreprises ont peur d'augmenter leurs efforts de formation. En outre, la majeure partie de la formation actuellement offerte dans l'industrie n'est pas de qualité uniforme. Lorsque des entreprises ont tenté d'augmenter leurs efforts de formation, elles ont trop souvent montré une préférence pour les compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi particulier omettant de fournir aux travailleurs les compétences techniques et organisationnelles plus générales essentielles à leur efficacité dans les organismes plus souples et plus avancés sur le plan technologique. Cette approche prive également les travailleurs des compétences polyvalentes qui leur donneraient la mobilité dont ils ont besoin en période de restructuration économique. Faute d'investissements suffisants dans cette formation générale, l'Ontario sera incapable de promouvoir la restructuration économique à valeur ajoutée supérieure.

Bon nombre de ces problèmes procèdent du manque de participation et de collaboration entre les principaux partenaires du marché du travail, le patronat et les syndicats, dans la conception et la mise en oeuvre de stratégies de formation. Le Conseil du premier ministre reconnaît que la mise en oeuvre de stratégies efficaces de formation repose de plus en plus sur la volonté et l'engagement de tous les intervenants du processus de formation. Le pouvoir de décision concernant la politique de formation ne peut plus être considéré comme la chasse gardée d'une partie à l'exclusion d'une autre. La mise en oeuvre d'un nouveau système de formation dans la province nécessite que l'on repense la façon dont ce pouvoir peut être partagé.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Le milieu de la formation en Ontario est parsemé d'organismes du secteur public qui, d'une façon ou d'une autre, ont quelque chose à voir avec la formation. L'interaction entre ces groupes est souvent limitée et le chevauchement des services est monnaie courante. Le financement gouvernemental de la formation en Ontario est fourni par le gouvernement fédéral, par l'entremise d'Emploi et Immigration Canada (CEIC), et le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère de la Formation professionnelle (MFP). Il existe également de nombreux organismes consultatifs dans la province, dont les comités communautaires de formation industrielle, les comités fédéraux d'aide au développement des collectivités, les conseils consultatifs locaux chargés de conseiller les Centres d'emploi du Canada et, à l'intérieur des collèges, un important réseau de comités locaux consultatifs sur les programmes, qui donnent également des conseils sur l'apprentissage. Les Bureaux de consultation en formation professionnelle de l'Ontario et les centres de consultation pour l'embauche des jeunes viennent ajouter à l'éventail déjà étourdissant de partenaires en servant d'agents de prestation des programmes de formation provinciaux.

Pour le secteur privé, ce qui comprend l'industrie, les syndicats et les groupes communautaires, le travail du gouvernement est souvent perçu comme complexe et insondable. Les efforts de formation du secteur public en Ontario donnent raison à cette opinion. Savoir qui fait quoi est déjà relativement difficile; comprendre la multiplicité de programmes de formation qui sont offerts est encore plus déconcertant.

Les politiques de formation dans la plupart des pays industrialisés sont guidées par le maintien de la croissance et l'augmentation de la productivité par l'amélioration des compétences et de la qualification de la main-d'oeuvre. Par ailleurs, la politique de formation publique au Canada et en Ontario met l'accent sur le plein emploi et la création d'emplois, souvent au détriment de l'acquisition de compétences; ce n'est que tout récemment que l'on s'est aperçu que l'acquisition de compétences en soi était importante. Parce que la politique du marché du travail a mis l'accent sur le maintien du revenu à court terme pour aider les gens pendant qu'ils cherchent un emploi, le système de formation actuel et la politique du marché du travail contribuent peu à fournir aux travailleurs la formation professionnelle continue dont ils ont besoin pour faciliter leur

adaptation en période de restructuration économique.

La politique actuelle présente plusieurs lacunes :

- une pénurie aiguë et une réduction permanente des fonds disponibles pour la formation;
- une préoccupation envers les emplois de débutants à court terme pour les personnes qui sont essentiellement prêtes à travailler;
- un manque d'occasions pour le recyclage ou le perfectionnement professionnel à long terme au niveau technique plus avancé du système de formation;
- l'absence d'un cadre cohérent permettant de façonner la politique de formation.

Le premier obstacle que doivent franchir les utilisateurs pour accéder à une formation plus efficace est la profusion de programmes offerts par les deux paliers de gouvernement. Eu égard au nombre de programmes, auquel s'ajoutent les nombreux différents points d'accès et les conditions d'admissibilité, les personnes qui veulent avoir de la formation peuvent difficilement savoir ce qui est offert et comment la formation répond à leurs besoins. Le principal obstacle que doivent franchir les utilisateurs éventuels pour avoir accès à une formation efficace est la fragmentation du système de formation, en particulier à l'échelon local. En fait, on ne comprend pas réellement ce qui constitue le système de formation et d'éducation à l'échelon local.

Tandis que la gouvernement provincial favorise généralement une approche générale, globale, à la formation, le gouvernement fédéral fonde sa politique actuelle sur le fait que les rares ressources doivent être consacrées aux compétences les plus en demande. L'abondance de programmes destinés aux jeunes et la rareté des programmes visant les travailleurs âgés mettent en relief le fait que la politique actuelle des deux paliers de gouvernement constitue un regroupement incohérent de politiques mises en oeuvre en réaction à des crises antérieures.

Cependant, une politique de formation ne peut être conçue en regardant en arrière. Les programmes de formation gouvernementaux devraient faire partie d'un continuum de politiques du marché du travail conçues pour assurer le maintien du revenu en période de chômage, fournir une formation aux travailleurs ou un recyclage pour les travailleurs déplacés, et faciliter l'intégration au marché du travail des nouveaux venus et des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi. Même si ces buts aident à assurer que les marchés du travail s'adaptent équitablement aux nouvelles conditions économiques, il est également important d'établir un équilibre entre eux.

LA FONCTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'approche du gouvernement fédéral à la formation, étayée par la Planification de l'emploi (PE) mise en oeuvre en 1985, consiste à intervenir dans les secteurs du marché du travail où le besoin d'aide est le plus important. La PE comprend six différents programmes : Développement de l'emploi, Intégration professionnelle, Acquisition de compétences, Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre, Programme d'aide à l'innovation et Développement des collectivités (voir tableau II.10).

TABLEAU II.10 **Les six volets de la Planification de l'emploi**

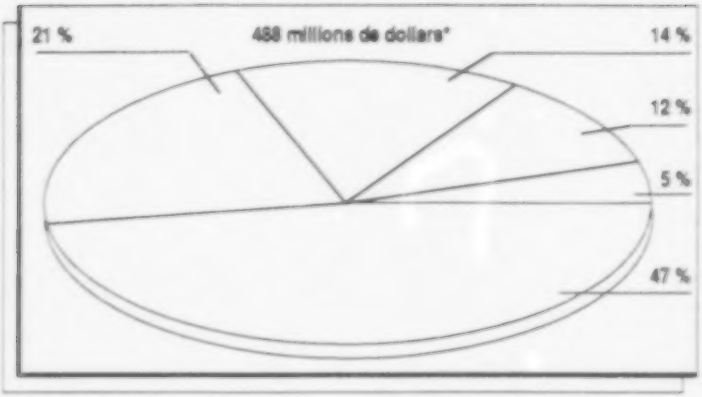
PROGRAMME	DESCRIPTION	POURCENTAGE DU BUDGET DE 1988-1989
Intégration professionnelle	Facilite la transition entre l'école ou la maison et le marché du travail pour les jeunes ou les femmes.	35 %
Développement de l'emploi	Aide les chômeurs chroniques à réintégrer le marché du travail.	22 %
Développement des collectivités	Aide les travailleurs des collectivités aux prises avec de sérieux problèmes financiers.	8 %
Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre	Fournit une aide financière aux employeurs afin de former des travailleurs dans des compétences très recherchées.	29 %
Acquisition de compétances	Aide les travailleurs menacés par les changements technologiques ou les changements du marché du travail à acquérir de nouvelles compétences.	4 %
Aide à l'innovation	Soutient les projets pilotes et les projets de démonstartion qui peuvent aider à créer des emplois.	2 %

Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario.

Les mesures gouvernementales visant l'adaptation du marché du travail peuvent avoir plusieurs orientations. Elles peuvent être conçues pour améliorer la compétitivité, pour maintenir la stabilité du marché du travail ou pour veiller à ce que les buts relatifs à l'accès et à l'équité soient atteints. Une politique active sensible à l'industrie tente de prévoir et d'établir les niveaux de compétences et les perspectives d'emploi de tous les membres de la population active, soutenant les travailleurs et leurs milieux de travail pour les aider à composer avec la restructuration économique. Une politique de stabilisation, réactive, tend à s'occuper des victimes de crises du marché du travail après coup, plutôt que de prévoir ces crises et de tenter d'en atténuer les effets. Une politique du marché du travail axée sur l'accès ou l'équité est nécessairement réactive.

Il ne fait pas de doute que c'est l'approche réactive qui domine la Planification de l'emploi. Le tableau II.11 montre que 68 % des dépenses de formation fédérales en Ontario en 1987-1988 ont été consacrées aux chômeurs. Les programmes de la Planification de l'emploi qui offrent une formation «anticipée» dans le but d'améliorer l'éducation générale et les compétences des travailleurs n'ont représenté que 33 % des fonds dépensés en Ontario et 44 % de tous les participants.

TABLEAU II.11 Dépenses fédérales de formation en Ontario, 1987-1988



- Autres
  - Création d'emplois
  - Projets pilotes
  - Développement des collectivités
  - Aide au déménagement
- Apprentis
  - En établissement
  - Allocations
- Chômeurs
  - Pénuries de main-d'oeuvre (en établissement)
- Travailleurs
  - Acquisition de compétences
  - Pénuries de main-d'oeuvre (en milieu de travail)
- Chômeurs chroniques (plus de 24 semaines)
  - Développement de l'emploi
  - Intégration professionnelle

*Comprend : 420 millions de dollars au titre de la Planification de l'emploi
64 millions de dollars au titre de l'article 26 (soutien du revenu pour les prestataires de l'assurance-chômage qui reçoivent une formation à l'école)
5 millions de dollars au titre de l'article 25 (soutien du revenu pour les prestataires de l'assurance-chômage inscrits à des programmes de création d'emplois)

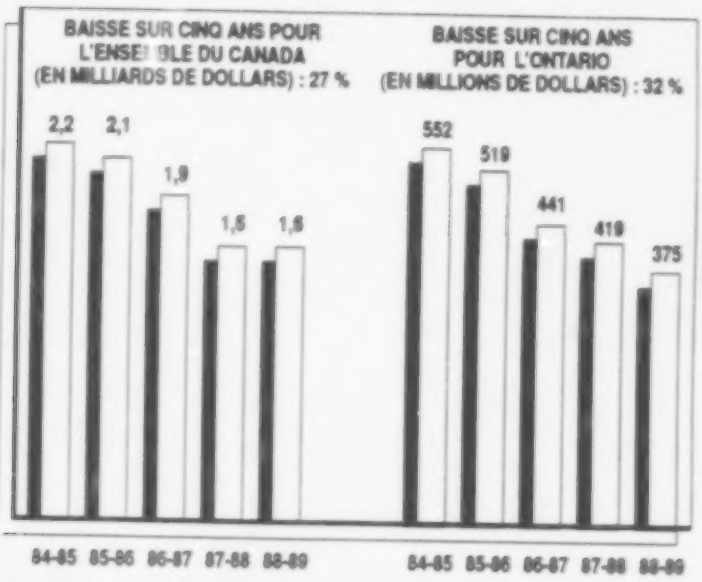
Source : Rapport annuel de la CEIC, 1987-1988

La contribution de la PE au chapitre de la formation en Ontario a été encore diminuée par les réductions du financement fédéral annoncées récemment. Le tableau II.12 indique que le financement général du gouvernement fédéral et les montants versés à l'Ontario en vertu de ces programmes diminuent constamment depuis 1984-1985.

La Planification de l'emploi ne s'est pas révélée un véhicule efficace pour l'amélioration des compétences des travailleurs en place et le recyclage des travailleurs déplacés qui aimeraient améliorer leurs compétences. De par sa structure actuelle, la PE met trop l'accent sur la formation à court terme pour des emplois de débutants. Les seules occasions de recyclage ou de perfectionnement professionnel à long terme aux niveaux plus techniques du système de formation sont offertes aux apprentis. Même si le nombre de programmes d'apprentissage était augmenté considérablement, cette option serait peu utile à la majorité des travailleurs qui ont besoin de perfectionnement professionnel.

Les lacunes des programmes de formation fédéraux en ce qui concerne les besoins à long terme de l'industrie sont importantes. Seulement deux programmes ayant des fonds limités sont accessibles à l'industrie pour la formation essentielle dans les nouvelles technologies. Il n'existe aucun programme

TABLEAU II.12 **Baisse des allocations versées par le gouvernement fédéral au titre de la formation dans le cadre de la Planification de l'emploi**



Remarque : Les chiffres pour le Canada ne comprennent pas quelque 200 millions de frais d'administration.
Source : Rapport annuel de la CEIC, 1987-1988.

pour répondre aux besoins en recyclage des travailleurs qualifiés. Le programme Acquisition de compétences, en particulier, ne parvient pas à répondre à ce besoin. Le programme est conçu à l'intention d'abord des petites entreprises, habituellement du secteur manufacturier, qui entreprennent la bureautique ou l'informatisation de leur processus de production. Le genre de formation le plus souvent financée par ce programme consiste en courtes sessions sur des applications de logiciels propres à l'entreprise.

On est même justifié de se demander si la Planification de l'emploi atteint les buts limités qui ont été établis à son égard. Dans une étude menée récemment, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes exprimait d'importantes préoccupations concernant la qualité de la formation offerte en vertu de ce programme. On a laissé entendre que de nombreux employeurs utilisent les fonds de formation du gouvernement fédéral un peu comme des subventions salariales, et que de nombreux stagiaires reçoivent une formation dans des compétences inférieures axées sur l'exercice d'un emploi particulier qui ne peuvent être utilisées ailleurs. En outre, la durée de la formation tend à être trop courte pour permettre aux stagiaires d'atteindre des niveaux de compétences qui conduiront à des emplois stables mieux rétribués.[4]

[4] Chambre des communes, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, *Examen des programmes de la Planification de l'emploi*, Ottawa, 1988.

Il n'existe actuellement presque pas de programmes fédéraux conçus pour le recyclage ou le perfectionnement professionnel des millions de travailleurs qui intègrent ou quittent le marché du travail chaque année. L'écart entre la formation offerte aux travailleurs qui sont sur le marché depuis longtemps et celle offerte aux personnes qui sont sur le point d'entreprendre leur premier programme de formation important est grand et s'élargit continuellement. Les programmes fédéraux conçus pour empêcher les travailleurs déplacés de joindre les rangs des personnes chroniquement défavorisées sur le plan de l'emploi sont peu nombreux. En outre, il n'existe aucun programme pour aider les travailleurs qui exercent des emplois sans avenir à améliorer leurs compétences et à avancer.

Entente de formation Canada-Ontario et rôle des CCFI

La Planification de l'emploi avait pour but principal de réorienter la politique de formation fédérale pour qu'elle porte sur autre chose que les problèmes cycliques à court terme et l'importance accordée auparavant par le gouvernement à la création d'emplois. Il s'agissait de donner plus de pouvoirs décisionnels aux employeurs relativement aux dépenses fédérales et de favoriser une définition axée sur le marché des besoins en formation. En Ontario, les établissements qui étaient au coeur de la réalisation de cet objectif étaient les Comités communautaires de formation industrielle (CCFI).

Les CCFI datent du milieu des années 70, mais leur rôle a changé de façon spectaculaire lorsque l'entente de formation Canada-Ontario a été signée en 1986. Aux termes de cette entente, les CCFI ont eu pour mandat de jouer le rôle de courtiers pour l'achat de formation en établissement au nom du gouvernement fédéral, au moyen des fonds de la Planification de l'emploi. Les dépenses au titre des achats indirects des CCFI ont augmenté chaque année, atteignant un total de 37,1 millions de dollars pendant l'exercice financier 1988-1989. Au palier provincial, les CCFI jouent le rôle de catalyseur dans les collectivités en déterminant les besoins locaux en matière de formation et en recommandant les programmes qui permettront d'y répondre. Les quatre principaux rôles des CCFI dans les collectivités sont :

- **Conseiller** – évaluer les besoins actuels et futurs de la collectivité et donner leur avis aux gouvernements concernant les programmes de formation.
- **Défendre** – promouvoir un système de formation chez les employeurs.
- **Faciliter** – établir des liens entre les services et le financement d'une part et les besoins des employeurs d'autre part; regrouper les représentants de tous les secteurs de l'économie qui s'intéressent au perfectionnement professionnel.
- **Organiser** – organiser la formation professionnelle dans la collectivité au moyen de l'option d'achat indirect de la Planification de l'emploi.

Il existe actuellement 57 CCFI. Même s'ils ont contribué à faire en sorte que la formation réponde mieux aux besoins des marchés du travail locaux, ils présentent de nombreuses imperfections :

- Les membres des CCFI ne sont pas nommés par des organismes représentatifs et n'ont donc pas de comptes à rendre, sauf au gouvernement.
- Parce que les CCFI sont perçus comme des organismes de «privatisation pour le plaisir de privatiser», il a toujours été difficile de recruter des membres du milieu ouvrier.
- Les membres des CCFI n'ont aucun appui technique pour leur rôle, sauf du gouvernement.
- De nombreux groupes d'intérêts ont critiqué les CCFI pour leur insensibilité à leurs besoins.
- Les collèges ont remis en question le rôle de «courtier honnête» des CCFI dans l'approbation des achats de formation.

Le Conseil du premier ministre a de sérieuses réserves concernant le fonctionnement des CCFI. Plus loin dans la présente section, dans notre analyse du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM) dont nous proposons la mise en oeuvre, nous recommandons la création de comités de formation régionaux qui relèveraient du COFAM. Après des consultations fédérales-provinciales, ces comités devraient assumer les fonctions actuelles des CCFI. En outre, cela devrait se faire le plus tôt possible pour éviter les problèmes de chevauchement et de manque de coordination.

Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre

Le Conseil du premier ministre n'est pas le seul à reconnaître la nécessité de changements radicaux dans le système de formation actuel. De nouvelles initiatives lancées par le gouvernement fédéral en avril 1989 ont été conçues pour remédier à certains des problèmes que pose la politique actuelle. Comme on l'a annoncé à l'origine, la Stratégie fédérale de mise en valeur de la main-d'oeuvre comportait quatre buts fondamentaux :

- augmenter le rôle du secteur privé dans la formation et veiller à ce que la formation réponde aux besoins actuels du marché du travail;
- réorienter le régime d'assurance-chômage pour que des fonds supplémentaires soient affectés à la formation et aux mesures de réemploi des chômeurs;
- améliorer le régime d'assurance-chômage pour qu'il réponde aux besoins des parents qui travaillent et des travailleurs de plus de 65 ans;
- réduire les contre-incitations au travail contenues dans le régime d'assurance-chômage.

Le gouvernement fédéral a mandaté le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) pour qu'il organise et administre une série de négociations avec le secteur privé dans le cadre de cette stratégie. Le CCMTP a mis sur pied six groupes de travail, composés de représentants patronaux et syndicaux, pour qu'ils donnent des conseils sur l'élaboration des politiques et la conception des programmes du point de vue du secteur privé. Les recommandations de ces groupes de travail avaient pour but de guider le gouvernement fédéral dans sa révision des programmes de formation et de ceux relatifs au marché du travail. Ces recommandations auront des répercussions essentielles sur les recommandations contenues dans le présent rapport et sur l'orientation qu'adoptera la province dans ses politiques futures. En conséquence, le Conseil

du premier ministre presse le gouvernement provincial de suivre attentivement les progrès réalisés relativement aux recommandations qui émaneront de ce processus. La province devrait travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour veiller à ce que la mise en oeuvre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre tente de répondre aux besoins à long terme de formation et d'adaptation des travailleurs de l'Ontario, besoins identifiés dans le présent rapport. Le moment est venu de revoir les stratégies passées adoptées par le gouvernement fédéral et la province en matière de formation et de créer une approche rationnelle et de soutien mutuel.

Dans son rapport précédent, le Conseil du premier ministre avait reconnu que l'Ontario avait été obligé de compenser pour les lacunes de la politique de formation du gouvernement fédéral. L'Ontario avait dû réagir à la baisse du financement des programmes de formation professionnelle annoncée par le gouvernement fédéral ainsi qu'à sa politique réactive de formation. De plus en plus, l'Ontario a pris les devants dans l'élaboration de son propre mandat de formation et des stratégies permettant de le mettre en oeuvre. Il faut cependant admettre que certaines des solutions proposées par l'Ontario, qui ont pris la forme d'une prolifération de programmes provinciaux de formation, n'ont fait qu'aggraver les problèmes existants.

L'Ontario a tenté de se concentrer sur les programmes qui contribuent à bâtir une solide base de formation industrielle. L'établissement du ministère de la Formation professionnelle a constitué la première étape dans la promotion d'une nouvelle sensibilisation au rôle de la formation dans le développement économique de l'Ontario. Cette initiative a été suivie par le lancement de la Stratégie de formation professionnelle de l'Ontario. Aussi importantes ces initiatives soient-elles, le moment est venu d'en évaluer l'efficacité et de déterminer si de nouvelles approches sont nécessaires pour relever les défis qui s'en viennent.

Depuis 1985, la province augmente constamment son engagement financier annuel envers les programmes de formation industrielle. Au cours de l'exercice financier 1989-1990, les dépenses totales du ministère de la Formation professionnelle au titre de ces programmes se sont élevées à 280,9 millions de dollars, dont 148 millions de dollars consacrés à la formation industrielle (voir tableau II.13).

Réorienter les programmes provinciaux

En regard des initiatives du gouvernement fédéral qui sont très ciblées, la répartition des fonds de l'Ontario au titre de la formation représente un équilibre des buts de la politique. Malgré son approche plus active qui consiste à répondre aux besoins de l'industrie sur le plan de la compétitivité, la politique provinciale comporte elle aussi des problèmes. Par exemple, la propension à mettre l'accent sur le chômage chez les jeunes à une époque où les nouveaux travailleurs ne suffisent pas pour combler les postes vacants indiquent que certaines priorités ne tiennent pas compte des changements économiques et des nouvelles réalités démographiques. Les programmes de formation axés sur les jeunes ont représenté plus de 50 % du budget provincial de formation de 1988-1989, ce qui soulève de sérieuses questions concernant l'affectation de ces fonds.

TABLEAU II.13 **Financement provincial de la formation selon les programmes du MFP**

PROGRAMME SERVICE DU MFP	FINANCEMENT 1988-1989 (EN MILLIONS DE DOLLARS)	FINANCEMENT 1989-1990 (EN MILLIONS DE DOLLARS)
L'AVENIR	92,3	90,3
Formation professionnelle	32,5	33,7
Emplois d'été	28,5	5,4
Formation de base (y compris en milieu de travail)	23,0	25,6
Bureaux de consultation en formation professionnelle de l'Ontario	16,8	17,9
Expérience Été	14,7	10,5
Apprentissage	13,0	23,7**
TRANSITION	6,8	4,0
Société ontarienne de formation	6,2	6,8
Centres de consultation pour l'embauche des jeunes	4,4	6,5
Alphabétisation communautaire	3,6	6,0
Recyclage des techniciens et des technologistes	3,0	3,6
Brigades des jeunes environnementalistes	2,4	11,0
Allocations spéciales de soutien	2,2	2,3
Capital d'entreprise pour les jeunes	2,1	2,3
Recyclage de la main-d'oeuvre qualifiée	2,0	4,0
Fonds en fiducie pour la formation en Ontario	1,5	2,0
Centres d'aide	1,3	1,5
Capital d'entreprise pour les étudiants	0,9	0,9
Fonds d'action communautaire	0,8	
AUTRES PROGRAMMES PERTINENTS DU MFP		
Soutien au CLFI	1,7	2,3
Stages dans des entreprises manufacturières internationales	2,0	2,0
Fonds pour l'acquisition d'outils d'apprentissage	3,8	4,4
Fonds pour projets spéciaux (Accès)	1,25	1,25
Toyota		1,7

☐ **Dépenses du MFP relatives à la formation industrielle**

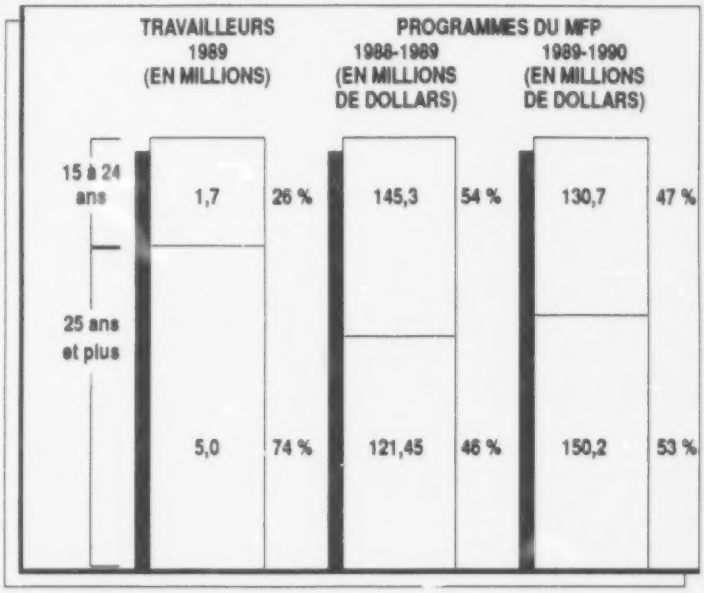
Dépenses totales du MFP = 280,9
Dépenses totales au titre de la formation industrielle = 148,0

* Données tirées des prévisions budgétaires imprimées.
** Comprend les frais d'administration plus une allocation provinciale de 10 millions de dollars pour l'achat de places de formation pour les apprentis en 1989-1990.

Les programmes conçus pour favoriser l'acquisition des compétences dont les jeunes et les employeurs ont besoin sont sûrement justifiables. Cependant, lorsque la demande de jeunes travailleurs est élevée et continue d'augmenter, des programmes comme ceux-là doivent être mieux orientés pour répondre aux besoins de leurs groupes cibles. Le défi qu'il faut relever est d'offrir des programmes comme L'AVENIR aux jeunes défavorisés endémiques, particulièrement ceux qui sont peu susceptibles de chercher des programmes de recyclage de leur propre chef. Le Conseil du premier ministre souscrit à une

réorientation des programmes de formation provinciaux de façon que les programmes destinés aux jeunes répondent mieux aux besoins identifiés et que les ressources soient réaffectées pour répondre aux besoins de perfectionnement professionnel des travailleurs adultes. Comme le montre le tableau II.14, cette réorientation commence déjà à se faire et le financement des

TABLEAU II.14 **Mesure dans laquelle les programmes de formation provinciaux sont axés sur les jeunes**



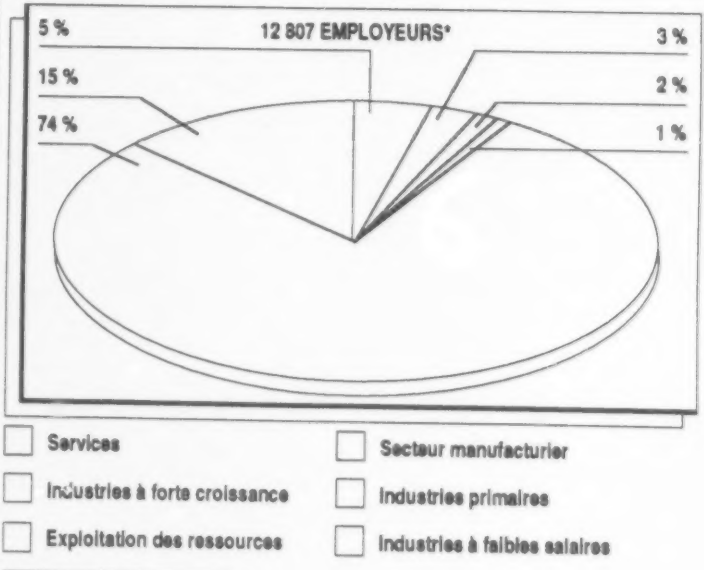
Source : Canada Consulting, selon des données du ministère de la Formation professionnelle et du ministère du Trésor et de l'Économie.

programmes destinés aux jeunes commence à diminuer.

Les programmes de formation provinciaux présentent un certain nombre d'autres problèmes, dont beaucoup procèdent de trois éléments de la stratégie provinciale de formation : les Services de consultation en formation professionnelle, le programme Formation professionnelle de l'Ontario et la Société ontarienne de formation.

L'efficacité de la formule des «experts-conseils en formation» adoptée par l'Ontario a été remise en question en raison de la tendance exagérée à fournir un soutien aux employeurs des secteurs non commerciaux, limitant l'utilité de cette formule. Les services de consultation ne sont donc pas disponibles pour un large éventail d'entreprises qui doivent adapter leurs programmes de formation aux nouvelles pressions mondiales.

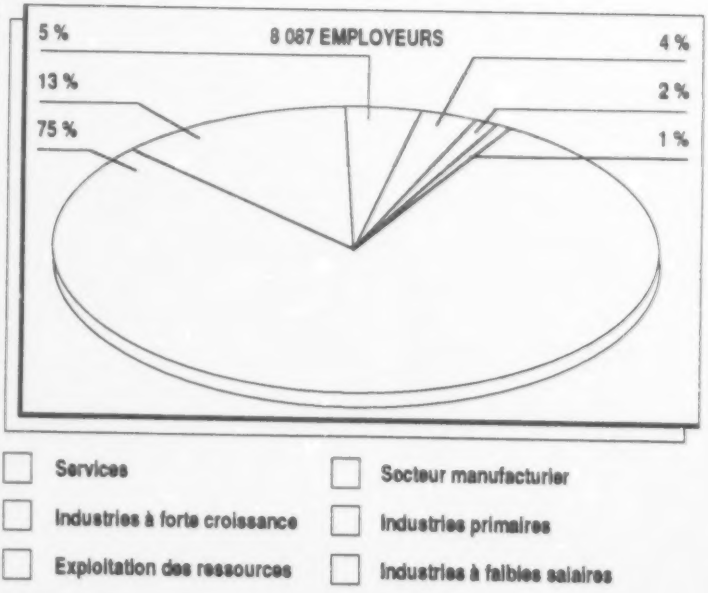
TABLEAU II.15 **Employeurs ayant recours aux services des Bureaux de consultation en formation professionnelle, 1988-1989, selon le genre d'industrie**



* C'est-à-dire les employeurs qui ont recours aux services de consultation en formation.

Source : Canada Consulting, selon des données des Bureaux de consultation en formation professionnelle et des entrevues menées auprès de leurs employés.

TABLEAU II.16 **Employeurs qui ont tiré parti du programme Formation professionnelle de l'Ontario, 1988-1989, selon le genre d'industrie**



Source : Canada Consulting, selon des données du ministère de la Formation professionnelle sur le programme Formation professionnelle

Le Fonds d'incitation à la formation de l'Ontario et les Services de consultation en formation professionnelle des Bureaux de consultation en formation professionnelle de l'Ontario constituent les programmes clés de l'Ontario en matière de formation dans l'industrie et ensemble représentent 51,6 millions de dollars du budget de formation total du ministère de la Formation professionnelle. Plus des deux tiers des employeurs qui ont utilisé les Services de consultation en formation professionnelle en 1988-1989 provenaient du secteur des services, tandis que seulement 15 % se trouvaient dans les industries manufacturières avancées comme l'automobile, l'acier et certains produits chimiques, et 5 % seulement dans les industries à forte croissance comme l'aérospatiale, les télécommunications et la fabrication de matériel informatique (voir tableau II.15). Soixante-trois pour cent des employeurs qui ont reçu des fonds de formation dans le cadre du Programme d'incitation à la formation de l'Ontario en 1988-1989 provenaient du secteur des services. Il est surprenant de constater le pourcentage élevé (40 %) de stagiaires ayant suivi une formation dans le cadre de ces programmes qui ont reçu une formation en programmation informatique, en analyse des systèmes, en conception de logiciels, et dans d'autres domaines semblables. Très peu ont reçu une formation dans des métiers spécialisés ou dans des domaines directement reliés à la fabrication (voir tableau II.16). Dans l'ensemble, ces programmes n'offrent ni la

TABLEAU II.17 Problèmes des programmes provinciaux de formation

PROBLÈME	EXEMPLES
Soutien à des entreprises surtout non commerciales	Programme Formation professionnelle de l'Ontario Bureaux de consultation en formation professionnelle
Critères d'admissibilité restrictifs/ accès limité	Programme Formation professionnelle de l'Ontario Programme Recyclage de la main-d'oeuvre qualifiée Programme d'apprentissage
Ne sont pas fonction de la demande	Programme Formation professionnelle de l'Ontario Bureaux de consultation en formation professionnelle
Ne visent pas le but original	Société ontarienne de formation*
Manquent d'orientation	Société ontarienne de formation L'AVENIR
Préoccupation concernant l'intégration professionnelle des jeunes prêts à entrer sur le marché du travail	Centres de consultation pour l'embauche des jeunes Emplois d'été Expérience Été

* Il ne s'agit pas d'un programme mais d'un organisme commercial de l'annexe II.

quantité, ni la qualité de soutien dont les entreprises ont besoin et ne s'inscrivent pas dans une politique plus générale.

Le fait que le Fonds d'incitation à la formation de l'Ontario mette l'accent sur le secteur des services non commerciaux en limite l'utilité pour de nombreuses autres composantes de l'économie ontarienne. Cependant, d'autres aspects de la conception et de la mise en oeuvre du Fonds ont également fait l'objet de critiques. Les moyennes et les grandes entreprises se plaignent de ce que le programme soit axé sur les petites entreprises. Elles s'opposent également à l'obligation de présenter des plans de formation détaillés. Pour les grandes entreprises qui ont un service de formation interne complexe, cela signifie souvent une bureaucratie inutile. En fait, la bureaucratie est souvent jugée excessive par les petites et moyennes entreprises également.

Un autre service de formation provincial, la Société ontarienne de formation, a été créée en 1988 dans le but d'améliorer la qualité et d'augmenter la quantité de la formation en milieu de travail. Elle élabore et offre deux grands services de formation : SkillsLink, qui offre des renseignements informatisés sur les cours et les documents de formation disponibles, et le fonds d'investissement qui aide à élaborer le matériel et les technologies de formation. La SOF participe également à la formation des moniteurs.

En créant la Société ontarienne de formation, le gouvernement reconnaissait que la prestation des services de formation devait se faire par l'entremise d'un organisme de la Couronne distinct. La SOF a été fondée à un moment où le gouvernement assumait un rôle opérationnel direct dans la formation et où les entreprises s'occupaient seules de leurs propres besoins en formation. À ce moment, la politique du gouvernement était orientée vers les petites et moyennes entreprises et ne portaient aucune attention aux industries commerciales.

La recommandation du Conseil du premier ministre concernant la création d'un conseil bipartite de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre représente un changement fondamental dans l'approche traditionnellement adoptée par l'Ontario en matière de formation. Plutôt qu'un système de prestation axé sur chaque entreprise, la nouvelle approche se tournera vers les secteurs et les régions pour organiser les services de formation. Les structures et les organismes précédents devront donc céder la place au COFAM et on doit s'attendre à une restructuration et à une réorientation des efforts actuels. Dans le cas de la Société ontarienne de formation, il faudra procéder à une rationalisation dans le contexte du COFAM et à un examen de ses services actuels compte tenu de l'orientation et des services du COFAM.

Le rôle futur de la banque de données SkillsLink nous préoccupe particulièrement. De nombreux organismes du domaine de la formation ont souligné l'urgence de créer une banque de données en direct qui permettrait d'accéder rapidement à des renseignements complets concernant tous les programmes et cours offerts dans la province. Un accès rapide à une telle banque de données, aussi bien pour les employeurs que pour les travailleurs, par l'entremise d'une variété d'organismes, améliorerait grandement le fonctionnement du système de formation. En parallèle avec la création du COFAM, la banque

SkillsLink devrait être transformée en une base de données en direct qui fournirait aux employeurs et aux travailleurs des renseignements sur tous les programmes, projets et cours disponibles dans la province. Cette base de données devrait être facilement accessible, sans frais, par l'entremise des bureaux de la CEIC, un éventail d'organismes communautaires et les comités de formation sectoriels et régionaux du COFAM.

Les compétences de base

La capacité de composer avec les nouvelles technologies et l'expansion du niveau général de compétences des travailleurs dépend d'abord de la base de compétences que ceux-ci possèdent. Depuis quelques années, on reconnaît de plus en plus que l'analphabétisme des travailleurs peut constituer un obstacle majeur à la réalisation de ce but. En conséquence, la province a accordé plus d'importance au règlement de ce problème.

Le programme Formation de base de l'Ontario du MFP, offert dans les collèges d'arts appliqués et de technologie, joue un rôle de premier plan dans la stratégie provinciale visant à combattre l'analphabétisme. Ce programme offre une formation dans les compétences de base, tels que la lecture et le calcul, qui sont essentielles pour obtenir un emploi ou de l'avancement. Un programme connexe, Formation de base en milieu de travail, aide à l'alphabétisation en milieu de travail ou dans d'autres endroits qui conviennent à l'employeur. Ces occasions de formation peuvent être parrainées par les syndicats, les associations de travailleurs, les employeurs ou les associations d'employeurs. Différents organismes comme la Fédération du travail de l'Ontario, le Labour Council of Metropolitan Toronto, le Hamilton and District Labour Council et Teachers of English as a Second Language ont reçu des subventions en vertu de ce programme. La force de ce programme c'est qu'il répond aux véritables besoins des participants. La collaboration que comporte cette initiative a servi de modèle au genre de partenariat social et économique nécessaire pour offrir l'éducation et la formation dont a besoin l'Ontario.

Le Conseil du premier ministre souscrit aux buts et reconnaît les réalisations du programme Formation de base de l'Ontario. Ce programme devrait être coordonné avec le programme Formation de base en milieu de travail, et ces deux programmes de formation dans l'industrie devraient être administrés en parallèle avec les autres programmes de formation dans l'industrie offerts par l'entremise du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

INEFFICACITÉ DU SYSTÈME D'APPRENTISSAGE

Le système d'apprentissage de l'Ontario a désespérément besoin de réforme. Malgré les efforts bien intentionnés déployés pour améliorer le système de formation provincial, il reste encore d'importants problèmes à régler.

Nulle part le déséquilibre entre la politique actuelle et les besoins à long terme de l'économie est-il aussi évident que dans le cas du système d'apprentissage. Comme il s'agit du mode de formation qui existe depuis le plus longtemps, sa résistance aux changements est bien enracinée. Cette résistance se manifeste en dépit des pénuries continues et peut-être graves de main-d'oeuvre spécialisée. Elle perdure également malgré une série d'études successives majeures et les demandes répétées de changement.

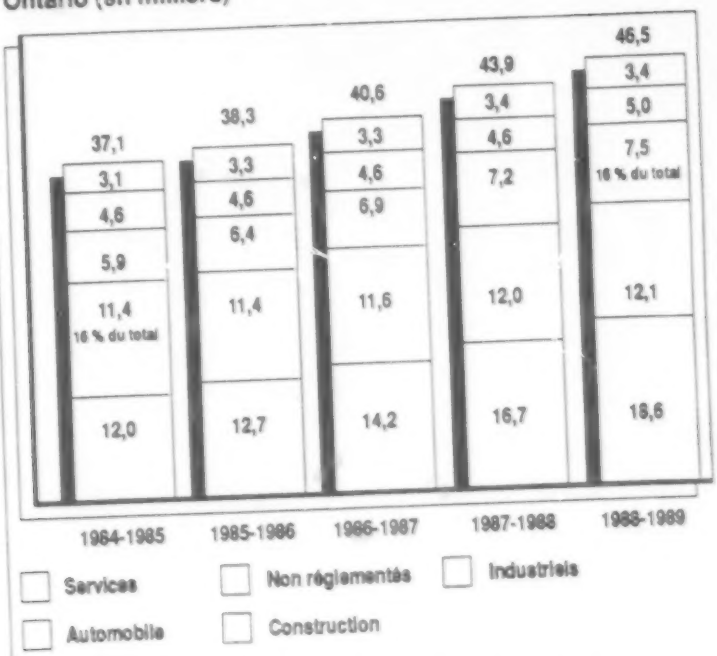
Les rapports du gouvernement continuent d'identifier les pénuries dans de nombreuses professions, dont les outilleurs-ajusteurs, les régleurs-conducteurs de machines-outils, les modeleurs, les techniciens de réparation d'instruments et les techniciens de réparation électronique. La baisse prévue du taux de croissance de la population active devrait avoir des répercussions particulièrement désastreuses pour les professions techniques de haute spécialisation. Les lacunes de notre système national d'apprentissage sont aggravées par la baisse spectaculaire du nombre d'immigrants qui déclarent une profession technique de haute spécialisation comme profession qu'ils entendent exercer au Canada. Par conséquent, l'Ontario ne peut plus compter sur l'immigration pour compléter son bassin de travailleurs qualifiés.

Pourtant, le système actuel d'apprentissage semble incapable de répondre aux besoins de l'économie. Le tableau II.18 montre que le groupe d'apprentissage industriel ne représente que 19,6 % du nombre total d'apprentis, une proportion qui a peu varié au cours des cinq dernières années. Cette situation est préoccupante, étant donné le rôle central que les compétences industrielles jouent dans le développement économique.

UN SYSTÈME DÉSUET

À maints égards, le système d'apprentissage industriel de l'Ontario est un exemple concret de notre incapacité à adapter notre système de formation pour qu'il réponde aux nouveaux besoins de l'industrie et de l'économie en général. Par ailleurs, la formation de travailleurs qualifiés pour l'industrie du bâtiment a tendance à suivre un modèle coopératif dans lequel l'employeur et le syndicat assument toujours une importante responsabilité

TABLEAU II.18 **Apprentissages actifs par groupe de métiers**
Ontario (en milliers)



Source : ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario, Direction de l'apprentissage.

relativement à la formation. Ce n'est généralement pas le cas dans les autre industries où patronat et syndicat ont laissé la gestion du système entre les mains du gouvernement.

Un certain nombre de facteurs nuisent à l'efficacité du système d'apprentissage. Certains des problèmes découlent des lacunes de la *Loi sur l'apprentissage et la qualification professionnelle des gens de métier*, qui constitue le fondement législatif du système. Les dispositions périmées de la loi relativement aux salaires, les ratios et les directives sur la formation ont abouti à un manque de souplesse dans la façon d'aborder les nouveaux besoins en formation. La loi et ses règlements d'application prévoient également de longues périodes de formation, jusqu'à cinq ans dans certains métiers, avant que les apprentis n'obtiennent le statut de compagnon, ce qui contribue grandement au problème de l'abandon.

Les raisons pour lesquelles on n'a pu élaborer de modèles efficaces d'apprentissage au Canada procèdent d'un certain nombre de facteurs opposés. Pendant la période d'expansion industrielle qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, l'Ontario, tout comme le reste du Canada, était capable d'attirer suffisamment de travailleurs européens pour répondre aux besoins de l'industrie. Tant qu'il y avait suffisamment de travailleurs qualifiés formés à l'étranger, il était moins urgent de porter attention au système de formation ici, puisque les coûts de la formation étaient assumés par les gouvernements et les employeurs d'autres pays.

L'absence de pressions directes exercées par le marché pour la formation officielle d'apprentis dotés de compétences

industrielles et la disponibilité de travailleurs par l'entremise d'autres sources, à savoir l'immigration ou la formation technique, ont retardé l'avènement d'un système efficace de formation dans l'industrie. Des résultats totalement différents ont été obtenus dans certains métiers de la construction, où le recrutement de travailleurs à l'extérieur de la province est rendu difficile en raison des exigences d'accréditation, de l'activité syndicale et du système des «bureaux de placement».

Deux grandes catégories de métiers sont assujetties à la *Loi sur l'apprentissage et la qualification professionnelle des gens de métier* : les métiers réglementés et les métiers non réglementés ou parrainés par l'employeur. Les métiers réglementés sont à leur tour subdivisés en deux groupes. Il y a d'abord les métiers à accréditation obligatoire, qui exigent un certificat de qualification et comprennent la plupart des métiers de la construction, certains métiers des transports ainsi que les coiffeurs. Le deuxième groupe de métiers réglementés comprend actuellement 47 métiers à accréditation facultative pour lesquels il n'existe aucune obligation légale de détenir un certificat de qualification ou d'être inscrit comme apprenti pour exercer le métier en question. Ce groupe de 47 métiers comprend bon nombre des métiers industriels qui connaissent d'importantes pénuries.

Le Conseil s'est concentré sur le groupe intermédiaire, c'est-à-dire les 47 professions à accréditation facultative, puisqu'elles comprennent une importante proportion des métiers industriels essentiels et des secteurs qui connaissent des pénuries aiguës de main-d'oeuvre. Le fait d'être à «accréditation facultative» signifie que ces métiers ne sont pas assujettis aux conditions législatives qui régissent les métiers de la construction et des transports ainsi que les coiffeurs, ce qui peut en diminuer le statut.

Il est intéressant de remarquer que l'âge moyen des apprentis en Ontario est de 26 ans. L'apprentissage suit l'école secondaire et l'accès à l'apprentissage est souvent rattaché aux dispositions d'ancienneté des conventions collectives. Dans le système très efficace de la République fédérale d'Allemagne, où l'école est obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, l'apprentissage fait partie du système d'enseignement secondaire et l'âge moyen des apprentis est 16 ans.

Par ailleurs, le taux d'abandon chez les apprentis est de 50 %, un niveau d'attrition très élevé attribuable en partie au revenu insuffisant versé aux apprentis. Il découle aussi de notre tendance à décourager les jeunes d'entreprendre une carrière dans un métier industriel. Un système périmé où l'apprentissage débute trop tard et dure trop longtemps ne fait qu'exacerber le problème de l'abandon. En RFA, encore une fois, la vaste majorité des programmes d'apprentissage ne durent pas plus de trois ans, tandis que la plupart durent plus de quatre ans ici.

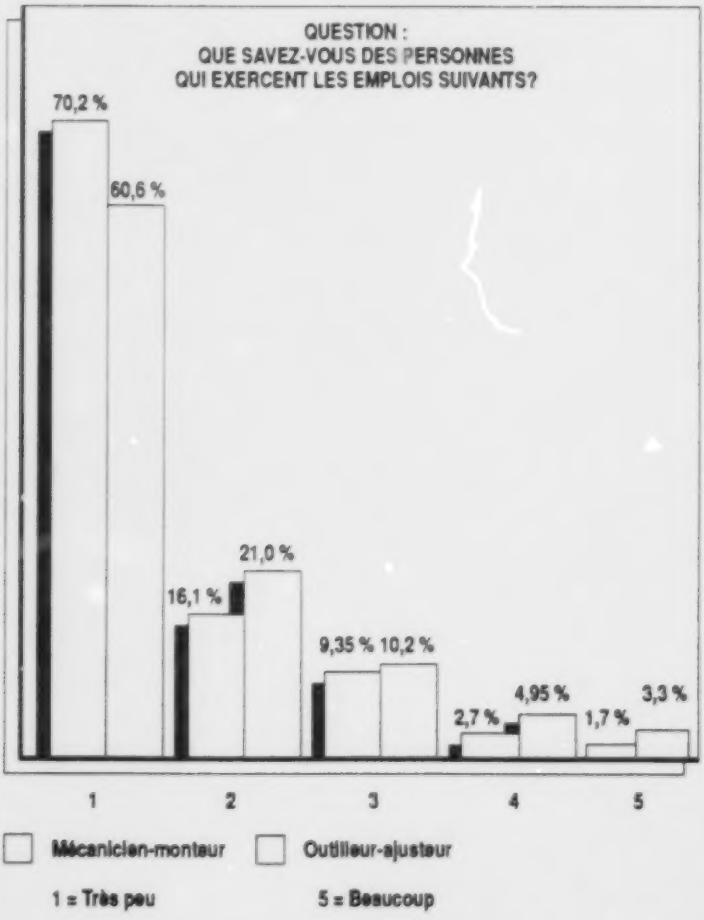
Le système d'apprentissage comporte également des notions et des termes qui proviennent d'une autre époque et qui ne veulent rien dire pour les jeunes. Des expressions comme «compagnons», «gens de métier» et d'autres ne correspondent définitivement plus à la réalité d'aujourd'hui. Une étude menée en 1989 pour le conseil consultatif sur la formation de Kitchener, Waterloo et Guelph a révélé que 80 % des élèves du secondaire ne savent pas ce qu'est un «compagnon». Un pourcentage semblable d'élèves ont déclaré qu'ils ne s'attendaient pas à

devenir apprentis. Moins de un élève sur cinq savait ce que fait un outilleur-ajusteur, un régleur-conducteur de machines-outils, un mécanicien d'instruments industriels ou un mécanicien-monteur (voir tableau II.19).

Les jeunes de l'Ontario vivent et étudient dans un contexte où il y a peu d'incitatifs pour les encourager à examiner un métier et encore moins à l'exercer. Les mécanismes habituels du marché, à savoir salaires élevés, pénuries et forte demande, semblent avoir peu d'effets sur l'engagement dans des métiers industriels.

Une partie du problème découle également du fait que le système d'apprentissage comporte une bureaucratie excessive qui domine les activités des conseillers en formation dans l'industrie. L'inscription, le contrôle et l'accréditation des stagiaires sont leurs principales tâches, tandis que le counseling, les rapports avec la collectivité, la promotion de la formation et l'évaluation des besoins des employeurs reçoivent beaucoup moins d'attention.

TABLEAU II.19 **Mesure dans laquelle les élèves du secondaire connaissent les métiers spécialisés**



Source : John Walsh, The Kitchener, Waterloo and Guelph Training Advisory Council, *Report on Skilled Trades and Career Selection*, avril 1989.

La qualité et le contenu du programme d'apprentissage dans les métiers posent également des problèmes fondamentaux. Par exemple, le profil de formation qui se vend à Publications Ontario comme guide de formation des outilleurs-ajusteurs compte 300 pages, mais n'en contient que 25 à 30 qui correspondent à ce qu'un outilleur-ajusteur fait aujourd'hui. Une section complète parle de la «cyanuration», procédé de traitement thermique dont on a abandonné l'usage en raison des problèmes de santé et de sécurité. Le profil ne mentionne aucun des procédés de traitement thermique utilisés actuellement dans l'industrie à la place de la cyanuration. Des expressions et des techniques comme «conception et fabrication assistées par ordinateur» et «fabrication intégrée par ordinateur» qui sont des technologies modernes essentielles sont tout simplement absentes du profil, et la description fait totalement abstraction de l'importance de l'informatique pour l'outilleur-ajusteur. Bref, le profil de formation de l'outilleur-ajusteur est tout simplement inadmissible, même s'il a été révisé en 1985. Cela n'est peut-être pas surprenant, étant donné que le comité consultatif provincial relatif au métier d'outilleur-ajusteur s'est rarement réuni au cours des dernières années. Le problème est également en partie attribuable au fait que l'on s'imagine que c'est au gouvernement qu'il revient de mettre à jour le profil de formation plutôt qu'aux principaux intervenants de l'industrie et des syndicats.

Le problèmes relatifs aux programmes de formation dans les autres métiers semblent aussi sérieux. Dans certains cas, les examens administrés par le gouvernement portent sur des calculs dont le programme n'a jamais fait mention. Certaines mesures sont données selon le système métrique, d'autres selon le système impérial. (Le gouvernement semble avoir commencé à se convertir au système métrique au début des années 80 pour abandonner cette initiative.) En outre, certains programmes et examens ne sont pas disponibles en français et d'importantes parties de nombreux programmes et examens sont tout simplement périmées.

AUGMENTER L'ACCÈS À L'APPRENTISSAGE

Un autre facteur déterminant qui nuit à l'apprentissage est l'accès limité aux métiers. Les employeurs font obstacle à l'admission à des programmes d'apprentissage. Cependant, peu de programmes permettent à un étudiant de terminer la partie théorique de la formation avant d'avoir obtenu un emploi comme apprenti. L'admission au système de formation est considérablement plus difficile pour les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, les personnes de culture et de race différentes, les personnes qui ont une moins bonne connaissance de la langue, et les femmes. Un rapport récent du Groupe d'étude provincial sur l'accès aux professions et aux métiers en Ontario fait également état de sérieux problèmes concernant le processus par lequel une personne formée à l'étranger peut obtenir des équivalences dans des programmes d'apprentissage pour sa formation et son expérience antérieures.

Le niveau insuffisant d'aide financière offerte aux personnes qui entreprennent un programme d'apprentissage peut souvent constituer un obstacle insurmontable. Les apprentis peuvent recevoir des paiements du gouvernement fédéral en vertu de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou en vertu de la *Loi nationale sur la formation*. Outre l'insuffisance de l'aide financière versée aux termes de l'article 26, le financement

est limité par un ensemble complexe de critères d'admissibilité. Les apprentis qui ne sont pas admissibles à l'aide financière prévue dans la *Loi sur l'assurance-chômage* peuvent avoir droit à une aide en vertu de la *Loi nationale sur la formation*, mais cela ne leur fournit pas non plus un soutien financier suffisant.

L'insuffisance du soutien du revenu, associée à la durée excessive de la formation, contribue au taux élevé d'abandon des programmes d'apprentissage. L'Ontario préconise depuis longtemps des changements aux allocations de formation versées par le Canada pour permettre un financement supérieur au titre du recyclage des personnes qui ont un emploi ou des chômeurs récents et des augmentations de l'aide financière versée à titre de soutien du revenu aux apprentis pendant leur formation théorique. Le Conseil presse le gouvernement de l'Ontario de réitérer ses appels pour qu'une aide financière accrue soit versée aux apprentis. Le gouvernement provincial devrait travailler de concert avec Emploi et Immigration Canada à la mise en place d'un système global de soutien du revenu pour tous les particuliers qui entreprennent un apprentissage à long terme. Un Conseil de l'apprentissage qui relèverait du COFAM pourrait diriger cette initiative.

Malgré les lacunes du système d'apprentissage, certains efforts ont été faits pour apporter des changements. De nouvelles approches, comme le Programme d'apprentissage au secondaire décrit dans la section sur l'éducation du présent rapport, tentent d'intégrer l'apprentissage aux programmes d'études du secondaire. Étant donné que ces programmes ont été lancés récemment (septembre 1989), il est encore trop tôt pour évaluer leur efficacité. Une autre initiative qui promet fait intervenir la collaboration des collèges communautaires et de l'industrie dans des programmes qui constituent des solutions plus souples pour l'apprentissage, y compris les congés pendant la journée, les centres spéciaux de formation dans les locaux de la compagnie et des programmes où la théorie et la pratique sont dispensés en milieu de travail.

Le programme Recyclage de la main-d'oeuvre qualifiée, établi en 1987 dans le cadre de la Stratégie de formation professionnelle de l'Ontario, est une autre initiative relativement récente. Ce programme offre un recyclage par l'entremise de programmes de formation à court terme offerts principalement, mais non exclusivement, dans les collèges d'arts appliqués et de technologie. Il est destiné soit aux compagnons dont les compétences sont devenues désuètes en raison de changements apportés à un emploi à la suite de l'avènement d'une nouvelle technologie, soit aux compagnons qui ont perdu leur emploi et veulent réintégrer le marché du travail avec de nouvelles compétences. Les compagnons qui ont un emploi et ceux qui sont en chômage sont admissibles, mais ceux qui en profitent proviennent surtout des secteurs de la construction, de l'automobile et de l'électricité.

Bien que ce programme ait des mérites considérables, une lacune importante dans sa conception entrave son efficacité. Ce programme est habituellement mis en branle par la motivation de chaque travailleur; ainsi, les travailleurs qui désirent se recycler doivent s'informer au sujet du programme, déterminer s'ils y sont admissibles et s'ils sont assez nombreux pour justifier la prestation du programme. Les modalités de financement sont très précises et restrictives, particulièrement parce qu'il faut

souvent un nombre minimal de participants pour que le programme soit offert. Le nombre minimal de participants est de dix, mais des cours peuvent être financés pour des groupes de moins de dix participants au pro-rata. Le programme peut être demandé par des employeurs et cela s'est d'ailleurs déjà produit à quelques occasions : Inco, Algoma avec le Collège Sault, Ford et GM en sont quelques exemples. Une plus grande publicité pour ce programme en améliorerait grandement l'utilisation, mais le MFP semble répugner à le faire.

En 1987, un programme complémentaire de recyclage professionnel a été lancé pour fournir des cours de recyclage gratuits à plus de 5 000 technologues et techniciens par année. On a déterminé que ce programme était nécessaire lorsqu'on s'est aperçu que les compétences devenaient désuètes de trois à cinq ans après la fin des études en raison des changements technologiques rapides. Les premières évaluations indiquent que ce programme répond à un besoin important, et sa capacité d'établir un large éventail de programmes de formation technologique dans l'ensemble de la province a été prouvée. Le taux d'inscription est élevé, tout comme le taux de rétention, et la formation offerte répond aux besoins du marché du travail. En outre, le programme a incité les établissements participants à travailler de concert avec l'industrie locale pour l'élaboration des cours et a permis à ces établissements d'élargir et de moderniser leur propre base de connaissances technologiques.

Le programme Recyclage de la main-d'oeuvre qualifiée et le Programme de recyclage des techniciens et des technologistes méritent d'être conservés et améliorés sous la direction du COFAM. Cependant, une attention particulière devrait être portée à la façon de surmonter les obstacles actuels que pose l'accès à ces programmes.

Malgré les vertus de ces initiatives récentes, le système d'apprentissage en Ontario continue de connaître des problèmes complexes. On a omis de reconnaître que les gens de métier deviennent des technologues. Le marché n'a pas encouragé les jeunes à s'engager dans des métiers, pas plus qu'il n'a incité les employeurs à tenter de répondre à leurs propres besoins de travailleurs qualifiés. En outre, le gouvernement n'a pas adapté le système aux besoins modernes, tant pour ce qui est de la structure que des méthodes de consultation.

Presque tous les intéressés semblent insatisfaits du système de formation et d'apprentissage dont nous disposons actuellement, un système qui semble incapable de former les travailleurs qualifiés nécessaires et que tout le monde aimerait voir modifié. L'Ontario ne peut plus mettre en péril son développement économique futur à cause d'une approche périmée à la formation et à l'apprentissage dans les métiers industriels. Il est urgent de réviser cette composante du système d'apprentissage, mais cela doit se faire dans le cadre de notre réforme plus générale du système de formation qui serait entreprise par l'entremise du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre proposé.

COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS

Une comparaison avec d'autres pays révèle que la formation professionnelle sous toutes ses formes est essentielle au maintien de la capacité d'adaptation et de la compétitivité internationale de chaque économie. Les engagements pris par les gouvernements et les politiques publiques établissent le contexte général à l'intérieur duquel la formation est offerte tant dans le secteur public que dans le secteur privé. À maints égards, l'approche adoptée par chaque pays traduit d'importantes différences quant à son tissu politique. Par conséquent, aucune approche ne peut être appliquée dans un autre pays. Néanmoins, l'analyse qui suit démontre tout ce que l'on peut apprendre d'un examen de la situation d'autres pays.

LA FORMULE D'IMPÔT-SUBVENTION DU ROYAUME-UNI

Un mécanisme souvent recommandé pour remédier au problème du sous-financement de la formation est la formule de l'impôt-subvention. En fait, le Conseil consultatif fédéral sur l'adaptation a récemment recommandé cette formule. Il s'agit d'un instrument fiscal utilisé pour financer la formation professionnelle, le plus souvent par secteur d'activité. En vertu de cette formule, les recettes sont tirées d'un impôt prélevé sous forme de charge sociale plutôt que par l'entremise des recettes générales. Ces recettes fiscales sont ensuite redistribuées sous forme de subventions de formation à toutes les entreprises qui entreprennent les activités de formation appropriées. Cette formule a pour objet principal d'augmenter l'investissement total fait au chapitre de la formation, en veillant à ce que toutes les entreprises qui profitent directement de la formation en assument une partie des coûts. Le système est efficace dans la mesure où il répartit les coûts de la formation plus équitablement entre tous ceux qui en profitent, éliminant en partie le problème du piratage ou celui des «parasites».

L'un des systèmes d'impôt-subvention qui a fait le plus l'objet d'analyses est celui adopté en Grande-Bretagne en 1964. En vertu du système britannique, des conseils de formation industrielle (CFI) bipartites ont été établis pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes de formation dans leurs secteurs d'activité respectifs. Ce nouveau système avait trois objectifs : augmenter la quantité de formation offerte, améliorer la qualité de la formation et répartir les coûts de la formation plus équitablement entre les employeurs qui font de la formation et ceux qui n'en font pas. Le système d'impôt-subvention visait à remédier au problème du piratage en particulier et à augmenter les normes globales de la formation dans l'industrie.

Les CFI étaient autorisés à établir le taux d'imposition pour leur industrie et à fixer les normes de formation aux fins de la subvention. Ils étaient financés par un impôt obligatoire payé par les employeurs, qui servait à assumer les frais administratifs des conseils et à financer les subventions versées aux employeurs qui offraient une formation répondant aux normes fixées. Cependant, ce pouvoir discrétionnaire dont étaient investis les conseils a entraîné d'importants écarts dans les taux d'imposition fixés par les différents conseils.

Au début des années 70, un certain nombre de problèmes évidents s'étaient manifestés. Par exemple, beaucoup de petites entreprises étaient exclues parce qu'elles offraient une formation sur le tas, non officielle, contrairement à la priorité que les CFI accordait à l'apprentissage, à la formation en gestion ou à l'emploi d'agents de formation à plein temps. En outre, parce qu'il était difficile de mesurer avec fiabilité les coûts réels de la formation, certaines entreprises ont pu profiter du système en modifiant leurs plans de formation de façon telle qu'elles obtenaient plus de subventions qu'elle ne payaient d'impôts. Elles étaient en mesure d'offrir des activités de formation qui satisfaisaient aux critères des CFI, même si la formation n'était pas réellement nécessaire. Par contre, il arrivait parfois que des entreprises qui prenaient soin d'offrir une formation satisfaisant aux critères des conseils recevaient peu de subventions parce que leurs programmes de formation spécialisée ne répondaient pas tout à fait aux critères officiels établis par les conseils pour l'ensemble de l'industrie.

Le gouvernement britannique a tenté de régler ces problèmes en 1973 en exemptant de l'impôt obligatoire les petites entreprises et les entreprises qui pouvaient démontrer que leurs programmes de formation convenaient à leurs besoins, et en limitant l'impôt payé par les entreprises à 1 % de la masse salariale. En outre, la Manpower Services Commission a été créée pour assumer les coûts administratifs et opérationnels des conseils, faisant passer ces coûts de l'industrie au gouvernement. La commission a également pris en charge la supervision des plans des CFI, diminuant efficacement leur portée et leur marge de manoeuvre.

Après un examen des CFI mené en 1980, 17 conseils furent abolis, car on estimait que de meilleurs résultats pourraient être obtenus, à un coût moindre et avec moins de bureaucratie, par des organismes volontaires. La responsabilité de la formation fut de nouveau confiée aux employeurs. Enfin, en 1987, la Manpower Services Commission fut elle-même abolie.[9]

La stratégie de formation britannique constituait une importante tentative de reproduire le succès des politiques actives du marché du travail mises en oeuvre dans les pays scandinaves. Cette tentative de ré-orienter les politiques du marché du travail coïncidait avec un resserrement important et prolongé de l'économie britannique qui a eu pour résultat une augmentation importante du chômage chez les jeunes et du chômage de longue durée. Il était inévitable qu'il y ait changement de priorité. Le travail des conseils de formation industrielle contrastait également avec les politiques du gouvernement britannique dans la dernière partie de la

---

[9] L'analyse qui précède est extraite d'un document présenté dans le cadre de l'étude Vision 2000, étude portant sur le mandat des collèges d'arts appliqués et de technologie.

décennie. Par conséquent, le gouvernement britannique a commencé à se désintéresser des besoins continus en formation et en adaptation des personnes au travail.

L'expérience britannique met en relief un certain nombre de leçons dont devrait s'inspirer l'Ontario :

- Même si les entreprises sont en mesure d'adapter les programmes de formation en fonction de leurs besoins particuliers, il est essentiel que les établissements publics jouent un rôle de premier plan dans la prestation de la plupart des programmes de formation, à défaut de quoi il arrive souvent que les entreprises se livrent à des jeux d'adresse pour obtenir du financement pour une formation en cours d'emploi ordinaire qui est «déguisée» pour se conformer aux exigences de financement.
- Le meilleur contrôle et le meilleur équilibre qui puissent s'établir dans le système de formation procède de l'engagement des syndicats et des entreprises à gérer conjointement la formation. La bureaucratie et les règles complexes ne peuvent remplacer cet engagement.
- Les petites entreprises et leurs employés risquent de sortir perdants si leurs besoins en formation sont entièrement régis par les mêmes structures et processus que ceux qui s'appliquent aux grandes entreprises.

LES ENTREPRISES ÉDUCATRICES DU JAPON

Contrairement au système de formation britannique, le système japonais de formation et de perfectionnement des ressources humaines est renommé depuis quelques années pour les liens qu'il établit entre la formation et la réussite économique. Au Japon, la formation est perçue comme un processus permanent, et non comme un processus qui commence et se termine avec l'acquisition des premières compétences professionnelles. Les entreprises japonaises mettent donc beaucoup l'accent sur la formation des travailleurs afin de les aider à s'adapter aux changements de la structure industrielle et aux changements technologiques et à profiter d'une vie professionnelle plus longue.[10]

Les caractéristiques qui distinguent le système de formation qui s'est développé au Japon peuvent s'expliquer par le système d'emploi qui caractérise les plus grandes entreprises du pays. Dans le cadre de ce système, on préfère de beaucoup recruter les travailleurs directement de l'école ou des universités et on est très réticent à licencier des travailleurs excédentaires. Le système salarial repose principalement sur des augmentations fondées sur l'ancienneté à l'intérieur de catégories définies par la scolarité. Les négociations salariales se font surtout dans chaque entreprise entre les gestionnaires et un syndicat regroupant tous les travailleurs de l'entreprise. Une part importante des salaires est versée sous forme de primes qui varient énormément en fonction de la rentabilité de l'entreprise.

Dans le contexte de ce système d'emploi, ce sont les entreprises privées qui jouent le rôle principal dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la formation, les syndicats jouant un rôle secondaire étant donné leur position plus faible dans la société et la politique du Japon. Cependant, la paix dans les relations de travail a été gagnée par suite d'un engagement général envers un

[10] La description des systèmes de formation au Japon, en République fédérale d'Allemagne et en Suède se fonde en partie sur un document d'Amine Yalnizyan et David Wolfe, *Target on Training*, chapitre 4, Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, 1989.

emploi permanent dans les entreprises qui composent le marché du travail primaire. (Il existe également un marché du travail secondaire formé de plus petites entreprises de fournisseurs où la sécurité d'emploi n'existe pas.) Dans ce contexte, il n'existe aucun marché externe pour les travailleurs qualifiés au sein des grandes entreprises qui représentent la base de l'économie japonaise. Les travailleurs peuvent espérer un emploi permanent en échange de leur loyauté, de leur intelligence et de leur travail acharné pour l'entreprise. Cet engagement signifie également que les entreprises considèrent les coûts de la formation comme un investissement dans leur compétitivité et leur rentabilité futures. Les Japonais s'intéressent peu aux cours de formation professionnelle parce qu'ils préfèrent éviter la spécialisation précoce de leur main-d'oeuvre. Ils ont plutôt tendance à recruter des travailleurs pour leur organisation plutôt que dans des professions précises.

Le système d'éducation général du Japon jette les bases de toute la formation subséquente en entreprise. Il met l'accent sur le développement de toute la personne plutôt que sur l'acquisition de compétences précises. La main-d'oeuvre hautement spécialisée reçoit son apprentissage de base pendant les années de fréquentation scolaire obligatoire (jusqu'à l'âge de 15 ans), au cours desquelles les élèves deviennent compétents en mathématiques et en sciences, qui sont les principales matières. Plus de 94 % des élèves poursuivent leurs études au-delà des années de fréquentation obligatoire pour améliorer leurs chances d'obtenir un emploi. En raison des normes élevées qui caractérisent les années de fréquentation obligatoire, les élèves peuvent poursuivre à plein temps une formation professionnelle plus poussée dans un large éventail d'écoles secondaires techniques et commerciales entre 16 et 18 ans. Tous les élèves continuent d'étudier les mathématiques et les sciences à ce niveau. La formation subséquente offerte dans les entreprises repose sur les bases jetées pendant les années d'études à plein temps.

L'école secondaire de formation professionnelle, l'un des établissements d'enseignement important au Japon, offre des cours de spécialisation dans différents domaines comme la machinerie, l'électricité, l'électronique, l'architecture et le génie civil, ainsi que certains cours commerciaux. Il existe également 62 collèges de technologie qui offrent des cours de formation au niveau intermédiaire entre l'école secondaire et l'université. Les cours de formation professionnelle officiels sont un héritage des années d'après-guerre alors que le Japon était aux prises avec une série de problèmes totalement différents. Aujourd'hui, le rôle des écoles de formation professionnelle a moins d'importance en regard de celui joué par le système scolaire et universitaire ordinaire, qui offre une éducation plus générale.

Les diplômés universitaires ont accès aux emplois les plus intéressants et de haute qualification. En fait, les grandes entreprises engagent leurs travailleurs en fonction de l'école qu'ils ont fréquentée. À l'intérieur des universités, les arts (particulièrement le droit) et les sciences (particulièrement le génie) bénéficient du même prestige. Cependant, les cours n'offrent généralement pas une formation professionnelle élevée. Le contenu des deux premières années d'études universitaires est général et le système ne favorise absolument pas la spécialisation précoce. Son rôle premier est d'inculquer aux

futurs travailleurs les compétences et les valeurs de base recherchées par leurs futurs employeurs. Ceux-ci recherchent des travailleurs qui sont capables de collaborer avec les autres et d'apprendre rapidement. Ils embauchent en fonction des attitudes et de la scolarité générale. Une fois les travailleurs embauchés, ce sont les entreprises qui font leur formation. Les compétences professionnelles acquises chez un employeur ne sont généralement pas considérées comme utilisables chez un autre employeur.

Au Japon, presque toute la formation se fait sur le tas, ce qui constitue la caractéristique la plus frappante du système japonais. Les entreprises japonaises sont ouvertement structurées comme des organismes d'apprentissage. Le fait d'inciter ses subordonnés à poursuivre leurs efforts est considéré comme une partie importante du travail d'un superviseur. Cette approche à la formation fait intervenir le travail d'équipes, les cercles du contrôle de la qualité, la rotation organisée des emplois, les programmes de suggestions et le travail à multiples compétences, formules qui ne seraient pas nécessairement considérées comme de la formation au Canada, mais qui sont jugées essentielles à l'acquisition de compétences et à la souplesse organisationnelle au Japon. Comme la majeure partie de la formation fait partie intégrante du processus de travail au Japon, ses coûts sont largement invisibles. Cela peut sans doute expliquer pourquoi le Japon n'a pas très bonne réputation sur le plan international en ce qui concerne l'importance de ses budgets de formation ou de ses programmes officiels de formation. Cependant, les coûts de la formation sont souvent beaucoup plus élevés qu'il n'y paraît.

Des données récentes révèlent que l'importance de ces formes masquées de formation est devenue encore plus prononcée depuis la récession du début des années 80. Le rôle du «travailleur clé» dans la polyvalence des compétences prend aussi plus d'importance. Le travailleur clé, une personne qui a suivi une formation supérieure et qui a aussi appris à enseigner, est responsable de transmettre les connaissances et les nouvelles techniques aux autres travailleurs du groupe. Il joue un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre de nouvelles technologies au sein de l'entreprise. Il reçoit une formation intensive du fabricant de nouveau matériel, une formation sur le tas après que le nouveau matériel a été commandé, puis une autre formation des ingénieurs de production. Le travailleur clé est ensuite chargé de transmettre les connaissances qu'il a acquises aux autres travailleurs pendant leur formation sur le tas.

La formation offerte par des travailleurs techniques et des gestionnaires est aussi plus fréquente dans les entreprises japonaises que dans de nombreuses entreprises européennes ou nord-américaines. L'importance de cette formation tend à augmenter à mesure que le rythme des innovations s'accélère. Lorsqu'un nouveau produit est utilisé ou qu'un système de production est réorganisé, les ingénieurs et les spécialistes de l'étude du travail de l'entreprise tiennent des séances de formation officielles pour expliquer les changements et informer les travailleurs des nouveaux aspects de leurs tâches. Ce processus s'applique également aux sous-traitants avec qui l'entreprise fait affaires.

La formation sur le tas sur laquelle les Japonais se fient depuis toujours est complétée par une formation en dehors des

lieux de travail à mesure que la technologie et les systèmes organisationnels deviennent plus complexes. Des colloques et des conférences permettant de faire connaître les derniers dévloppements, de transmettre de nouveaux renseignements sur les marchés et de donner des cours généraux de gestion deviennent monnaie courante. Les travailleurs qui assistent à ces conférences sont fortement encouragés à transmettre l'information qu'ils y obtiennent aux autres travailleurs de l'entreprise. En outre, une bonne partie de la formation sur le tas est maintenant dispensée sous forme de cours par correspondance.

L'expérience japonaise contient beaucoup de matière à réflexion pour l'Ontario. La raison sous-jacente à la force du système japonais de formation en entreprise est que la sécurité d'emploi permet aux entreprises d'investir en toute confiance dans leurs travailleurs, ce qui permet d'établir des liens entre les politiques de formation et d'adaptation. Les politiques de formation sont habituellement considérées comme un moyen de favoriser une meilleure adaptation de la main-d'oeuvre. Cependant, les politiques d'adaptation qui encouragent les employeurs à conserver leurs travailleurs même pendant les périodes de ralentissement cyclique contribuent également à combler les lacunes en matière de formation en éliminant l'un des facteurs de dissuasion à l'investissement dans la formation.

Cependant, le modèle de formation japonais accentue la polarisation du marché du travail japonais. Les travailleurs dans les secteurs clés jouissent d'une importante sécurité d'emploi et profitent de l'investissement des employeurs dans la formation. Les travailleurs à l'extérieur de ces secteurs ont peu de sécurité et un accès limité à la formation. L'un des dangers d'une politique de formation qui met l'accent sur les travailleurs des secteurs clés c'est qu'elle fait totalement abstraction de l'aspect de la formation professionnelle lié à l'équité.

Ce qu'on a appelé une «culture de formation» est un important élément du succès de la stratégie de formation du Japon. Cette culture est ouvertement axée sur les besoins des secteurs clés et fait souvent abstraction des autres branches d'activité. Néanmoins, il est évident que, pour être efficace, la stratégie de formation en Ontario devra viser à créer une culture de formation comparable, voire plus inclusive.

LE SYSTÈME À DEUX VOLETS DE LA RFA

Le système d'éducation et de formation de la République fédérale d'Allemagne est considéré comme un système à deux volets sur deux plans : le système relève à la fois du gouvernement fédéral et des länder, ou États, et la formation professionnelle se fait dans les établissements d'enseignement et sur le tas. La responsabilité globale du système public d'éducation, dont les écoles de formation professionnelle, incombe aux États tandis que la formation professionnelle sur le tas ressortit exclusivement au gouvernement fédéral.

Au coeur des politiques de la RFA concernant le marché du travail, se trouve son système global de formation professionnelle. Les questions ayant trait à l'éducation et à la formation professionnelle relèvent du ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences, qui est responsable des questions de base ayant trait aux politiques de formation professionnelle et de l'Institut fédéral de formation professionnelle. Ce dernier conseille le gouvernement fédéral sur les politiques de

formation, collabore à la préparation des directives qui régissent les programmes de formation professionnelle et publie un répertoire des professions de spécialisation. Comme c'est le cas pour la plupart des organismes de ce genre en RFA, le comité central de l'Institut se compose de représentants d'employeurs, de travailleurs, des länder et du gouvernement fédéral lui-même.

Environ les deux tiers des élèves qui quittent l'école secondaire avant d'avoir terminé leurs études entreprennent un programme de formation professionnelle. Ceux qui terminent leurs études secondaires peuvent soit choisir un métier technique qui les conduira vers une formation professionnelle plus poussée dans des écoles techniques supérieures ou les universités, soit suivre une formation sur le tas combinée à des cours en classe pendant un ou deux jours par semaine. Les élèves peuvent choisir de suivre un programme approuvé de formation dans l'un des 439 métiers d'apprentissage. La période de formation dure de deux à quatre ans. Le contenu des programmes de formation est déterminé par plusieurs commissions conjointes de l'Institut fédéral de formation professionnelle.

La formation sur le tas est contrôlée par des organismes représentatifs, tels que les Chambres de commerce et les comités de métiers, qui supervisent la formation dans les entreprises et approuvent les tests et les examens. La formation est donnée dans quelque 450 000 entreprises de formation approuvées, dont chacune compte au moins un moniteur qualifié. La formation en milieu de travail est complétée par des ateliers et des cours théoriques en entreprise. Dans les grandes entreprises, il devient plus difficile d'accorder suffisamment de temps pour offrir des cours sur les lieux de production mêmes. Par conséquent, ces entreprises ont établi leurs propres ateliers de formation pour se conformer à la loi sur la formation professionnelle. Certaines grandes entreprises offrent même leurs propres cours théoriques sur place pour compléter la formation, en particulier dans les métiers de spécialisation.

La formation en classe, de même que le reste du programme d'éducation, est supervisée par les länder. Cette partie du programme a pour but d'inculquer les connaissances générales et spécialisées pertinentes aux professions choisies par les élèves. L'accent est mis sur le fondement théorique des sciences et de la technologie, les mathématiques et les aspects pratiques de la profession choisie. Outre l'apprentissage direct dans les écoles, les stagiaires suivent également des ateliers spéciaux organisés par l'école qui complètent la formation sur le tas et démontrent les compétences professionnelles et les applications pratiques des connaissances scientifiques et techniques. À la fin de la période de formation, les stagiaires doivent passer un examen, après quoi ils reçoivent un diplôme d'aptitude professionnelle. Dans l'ensemble, la formation met l'accent sur les compétences de base et l'acquisition de bonnes attitudes au travail relativement au travail d'équipes, à la prise de décision, á la créativité et á l'adaptabilité.

Les élèves qui participent à ce système jouissent du statut d'apprenti et reçoivent des allocations négociées par les syndicats et les employeurs. Les syndicats et les employeurs ont tous deux pris un engagement ferme envers le système de

formation professionnelle. Les employeurs considèrent que leur participation au système a une très grande valeur parce qu'elle leur permet d'influencer le développement des générations futures de travailleurs. Pour leur part, les syndicats apprécient les compétences supérieures que le système imprime à leurs membres futurs.

La formation offerte en RFA ne s'arrête pas après l'apprentissage officiel. Elle est complétée par des cours d'éducation aux adultes et une formation dans les entreprises, où la notion de «compagnie d'apprentissage» est jugée essentielle au succès économique. La formation professionnelle aux adultes signifie souvent que l'on fait connaître aux adultes les derniers développements scientifiques, techniques et organisationnels. Elle est souvent organisée par les entreprises, mais d'autres organismes, comme les établissements de formation des chambres de commerce et les centres de formation des syndicats, y participent également. Dans certaines grandes compagnies comme Bayer, Mercedes-Benz et Siemens, presque la moitié des travailleurs participent à des programmes de recyclage ou de perfectionnement.

Les éloges dont a fait l'objet le système de formation de la RFA doivent cependant être atténuées. Des questions ont été soulevées récemment concernant l'à-propos de mettre l'accent sur une formation dans des professions rigidement définies en cette époque de changements technologiques rapides où les compétences deviennent vite désuètes. La reconnaissance de ces limites a abouti récemment à des expériences visant à rendre les travailleurs adultes capables d'utiliser les nouvelles technologies. Une façon de résoudre le problème de la désuétude des compétences a été de réduire constamment le nombre de professions de spécialisation. Ce processus de concentration est devenu un but délibéré de la politique de formation professionnelle, qui a commencé à se concentrer sur l'acquisition par les travailleurs modernes d'un plus large éventail de compétences.

Certains aspects du système de la RFA sont pertinents à l'analyse des politiques ontariennes. L'efficacité du système de formation de la RFA procède de la participation de tous les partenaires sociaux, les deux paliers de gouvernement, les employeurs et les syndicats. Loin d'être le vestige d'une époque révolue de développement économique, le système d'apprentissage et d'accréditation professionnelle a prouvé qu'il peut jouer un rôle important dans la promotion de la restructuration économique axée sur les compétences. En outre, l'affectation d'une quantité importante de ressources, humaines et financières, à la formation professionnelle en augmente l'importance et le statut.

LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN SUÈDE

Une autre approche à la formation qui mérite d'être examinée en profondeur est la politique active du marché du travail adoptée en Suède. Cette politique a été façonnée par le taux élevé de syndicalisation chez les travailleurs suédois et le climat de collaboration qui a existé pendant la majorité des années d'après-guerre entre le syndicat, l'industrie et le gouvernement. L'influence des syndicats sur les politiques macro-économiques et celles touchant le marché du travail a abouti à l'intérêt national envers le maintien du plein emploi.

Cette approche a été marquée par une politique active du marché du travail qui comprend des programmes conçus soit pour créer des emplois là où la demande de travailleurs est trop faible, soit pour favoriser l'adaptation de la formation en fonction des changements dans l'offre. La responsabilité globale concernant l'orientation de la politique du marché du travail, y compris le service d'emploi et la formation professionnelle, incombe à un organisme tripartite, le Conseil national du marché du travail (AMS), qui est exploité par l'entremise de 24 conseils de comté et 280 centres d'emploi. Bien qu'ils soient comptables devant le ministère du Travail et le Conseil des ministres, l'AMS et les conseils de comté sont relativement autonomes pour ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique du marché du travail.

Dans le cadre d'une restructuration récente, on a mis davantage l'accent sur la décentralisation, donnant aux conseils de comté plus d'autonomie pour leur permettre d'adapter la politique du marché du travail aux besoins de leurs secteurs de compétence. Les conseils de comté prenaient traditionnellement leurs propres décisions à l'intérieur de leurs sphères de compétence respectives, mais ils rendaient compte à l'AMS de qui ils recevaient aussi des directives. Bon nombre des décisions qui autrefois étaient prises centralement par l'AMS par le passé ont été déléguées aux conseils de comté qui ont également reçu des fonds propres pour l'achat de formation.

Les programmes réels de formation sont mis en oeuvre par l'entremise des centres de formation de la main-d'oeuvre (AMU). Les AMU, établis en 1986, ont été chargés d'organiser les cours de formation à l'emploi. Ils ont également reçu pour mandat de commercialiser les programmes de formation, livrant une concurrence directe aux autres fournisseurs de formation. Les AMU doivent être financièrement autonomes et ne reçoivent donc presque pas de financement direct du gouvernement. La structure des AMU comprend un petit conseil d'administration central, 25 conseils régionaux et une centaine de centres locaux. Comme pour l'AMS, le conseil d'administration central et les conseils régionaux sont tripartites. Les AMU vendent la majeure partie de leurs programmes de formation aux conseils d'emploi de comté, mais ils ont de plus en plus tendance à vendre ces programmes aux entreprises du secteur privé.

En moyenne, près de 130 000 personnes ou 3 % de la population active entreprennent des cours de formation professionnelle sous une forme ou une autre. Les principales formes de formation sont offertes par l'entremise du système. La plus importante est celle destinée aux chômeurs, qui consiste en cours spécialement conçus offerts par l'entremise des AMU, le salaire des moniteurs et les allocations aux stagiaires étant versés par l'AMS. Une autre forme de formation offerte par l'entremise du service d'emploi consiste à aider les adultes sans travail à suivre des cours jugés pertinents sur le plan professionnel par l'entremise du système d'éducation ordinaire. Une troisième forme de formation consiste en subventions aux employeurs qui entreprennent des programmes de formation internes à l'intention de leurs propres employés ou des programmes de formation offerts par un fournisseur de l'extérieur, souvent un AMU. Cette formation est assujettie à un ensemble de conditions rigides, dont une entente entre l'entreprise et le syndicat concernant la forme et la nature de la formation. Les employés reçoivent leur plein salaire pendant qu'ils suivent ces

programmes de formation.

Les principaux bénéficiaires de la formation offerte par les AMU sont les immigrants, les jeunes, les femmes qui retournent sur le marché du travail et les travailleurs qui ont perdu leur emploi en raison d'une fermeture d'usine ou ceux qui ont besoin de se recycler pour obtenir un nouvel emploi. La formation offerte par les AMU est orientée vers des cours de niveau secondaire supérieur et peut durer quelques jours ou suffisamment longtemps pour offrir une formation professionnelle complète. Bien que les cours de base soient conçus par le conseil d'administration central, les conseils régionaux ont pleine discrétion pour les modifier en fonction de leurs besoins ou pour élaborer des cours expérimentaux. Au total, les AMU offrent 400 cours qui ont été conçus de concert avec les entreprises et les syndicats.

La plupart des cours sont offerts sous forme de cours modulaires qui permettent aux stagiaires de commencer au niveau de compétences qui leur convient et facilitent l'apprentissage individualisé. L'admission aux cours de formation est continue, évitant les retards indus. Le système modulaire imprime également une souplesse au programme de formation, ce qui permet d'adapter les cours en fonction des tendances technologiques et des besoins du marché du travail.

L'évaluation des besoins en formation des régions ressortit aux conseils d'emploi de comté. Pour ce faire, les conseils d'emploi de comté prennent en compte la demande actuelle de travailleurs au service d'emploi local, ainsi que les renseignements disponibles dans les bureaux d'emploi concernant le taux de chômage et les besoins et perspectives d'emploi des chômeurs. En outre, ils doivent tenir compte de la formation et de l'enseignement déjà offerts par le système d'éducation ordinaire. Une fois les besoins en formation déterminés, la formation est achetée des différents fournisseurs, surtout des AMU. Des consultations constantes entre l'industrie et les centres de formation aident les AMU à se tenir au fait des récents développements technologiques dans l'industrie et à fournir la formation appropriée.

Depuis 1984, la formation en entreprise prend de plus en plus d'importance avec la création d'un fonds de renouvellement, qui exige des compagnies qu'elles placent un certain pourcentage de leurs profits nets dans un fonds consacré à la recherche et à la formation. En vertu de la loi régissant ce fonds, toutes les compagnies dont les profits dépassent un certain niveau depuis 1985 doivent placer 10 % de ces profits dans un fonds conçu pour financer l'éducation ou la formation ainsi que la recherche-développement axée sur les besoins de la compagnie. La façon de disposer du fonds doit faire l'objet d'une entente entre l'employeur et le syndicat. À certains égards, ce fonds élimine les inconvénients d'une formation commandée ou subventionnée en plaçant la responsabilité de la formation directement et conjointement sur les syndicats et les employeurs.

Même sans les stimulants que procure le fonds de renouvellement, les entreprises suédoises ont toujours consacré une partie importante de leurs ressources à la formation et au perfectionnement de leurs travailleurs. La plupart des grandes entreprises ont des services chargés de fournir la formation à leurs employés. Les entreprises sont en général responsables du financement de ces cours, sauf lorsqu'elles sont admissibles à

des fonds de formation. Dans les petites entreprises qui ne disposent pas de fonds suffisants pour offrir elles-mêmes la formation, les employés participent souvent à des cours parrainés par l'employeur ou les comités de métiers ou suivent des programmes des AMU moyennant certains frais.

Pour se relever de la récession économique du début des années 80, la Suède a élaboré une autre politique novatrice relative au marché du travail. Chaque fois que la Suède se remettait d'une récession économique, le service d'emploi se trouvait aux prises avec un goulot d'étranglement sur le marché du travail. En prévision de l'après-récession du début des années 80, l'AMS a lancé un programme expérimental visant à offrir un recyclage à 6 000 travailleurs en génie en mettant l'accent sur les compétences nécessaires pour faire fonctionner et entretenir des machines technologiquement complexes. En vertu du programme, le service d'emploi assumait les frais de cours et une partie importante du salaire des stagiaires.

La réussite du programme a conduit à la mise en oeuvre d'un programme de formation conçu pour résorber les goulots d'étranglement sur le marché du travail qui ferait partie intégrante de la politique de formation. Cette formation a pour but de juguler les pénuries de main-d'oeuvre et d'améliorer l'utilisation des capacités. Elle aide les employés à combler les postes vacants stratégiques au sein de leur entreprise, aidant ainsi cette dernière à améliorer sa production et à créer plus d'emplois. La formation conçue pour résorber les goulots d'étranglement peut prendre de plus en plus d'importance à mesure que la Suède réagit aux pénuries de main-d'oeuvre qui risquent de se produire à la suite des changements technologiques rapides.

Bien que la politique du marché du travail de la Suède continue de refléter la position adoptée par les syndicats et le parti social-démocrate dans l'économie politique de l'après-guerre, elle a connu des changements subtils dans les années 80. Suite aux déficits budgétaires de plus en plus grands et à l'engagement excessif pris envers le maintien en poste des travailleurs pendant la récession des années 70 et du début des années 80, la politique du marché du travail a mis davantage l'accent sur la souplesse, la formation en entreprise et les adaptations structurelles aux changements technologiques. En outre, la décentralisation de la structure administrative de l'AMS et la création des AMU qui devaient être financièrement autonomes et concurrencer les fournisseurs du secteur privé témoignent d'un éloignement de la bureaucratie caractéristique de l'État providence traditionnel.

De nombreux aspects du système suédois sont pertinents à l'Ontario :

- La souplesse de l'organisation du travail dans l'entreprise est en grande partie réalisée par la sécurité offerte au palier de la société par une protection généreuse contre la perte de salaire et des avantages importants sur le plan du recyclage. Plutôt que de réduire la souplesse au palier de l'entreprise, comme certains le soutiennent, ces politiques contribuent au contraire à la souplesse.
- La restructuration économique était, dans une grande mesure, fondée sur les compétences, c'est-à-dire que la politique de formation a servi à façonner la restructuration économique et pas simplement à s'y adapter.

- Comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne, les syndicats et les employeurs ont pris un engagement ferme envers une politique active du marché du travail, les deux partenaires sociaux participant à la formulation des politiques.
- Même si la politique axée sur les compétences a été fort importante pour la restructuration économique de la Suède, celle-ci n'a pas uniquement misé sur cette politique. Le fonds de renouvellement a joué un rôle important dans la restructuration tout comme les politiques macro-économiques, et particulièrement la politique monétaire et la politique du taux de change.

FAÇONNER UNE NOUVELLE APPROCHE À LA FORMATION

Les problèmes que pose le système actuel de formation en Ontario sont complexes. Les données recueillies démontrent un sous-investissement important au chapitre de la formation en milieu de travail. Pour certains, cette situation appuie l'idée d'une intervention gouvernementale pour compenser l'inertie de l'industrie. Cependant, un examen des politiques publiques et de l'intervention gouvernementale passées nous incite à croire que ce n'est pas là que se trouvent les solutions, mais plutôt dans un plus grand nombre de mesures prises par le secteur privé. L'heure est venue de rompre avec les politiques et les pratiques du passé.

Notre examen des systèmes mis en oeuvre dans d'autres pays laisse croire que la formation est plus efficace lorsqu'elle est fondée sur un engagement solide de la part des entreprises et des travailleurs. Une nouvelle approche à la formation en milieu de travail en Ontario devra mettre l'accent sur la promotion d'un tel engagement. Nous devons façonner une solution ontarienne qui s'harmonisera avec notre histoire et nos institutions en s'inspirant des nouveaux modèles de formation en milieu de travail qui émergent au Canada.

NOUVEAUX MODÈLES SECTORIELS

Dans sa recherche de modèles de formation en milieu de travail qui pourraient être efficaces en Ontario, le Conseil a découvert plusieurs initiatives sectorielles intéressantes qui sont déjà mises en oeuvre. Les changements récents survenus au Canada suggèrent une tendance à abandonner la formation donnée dans chaque entreprise au profit de mécanismes collectifs de collaboration.

Plusieurs initiatives sectorielles bipartites ont été lancées pour résoudre le problème de la restructuration industrielle, de la formation et de l'adaptation de la main-d'oeuvre. Des initiatives sont déjà en place, à différents stades de mise en oeuvre, dans la sidérurgie, la fabrication d'appareils électriques et électroniques, la construction navale, l'aérospatiale, la foresterie sur le côte du Pacifique, le conditionnement des aliments et le bâtiment. Les deux initiatives ayant le plus un caractère officiel sont celles prises dans les industries de la sidérurgie et de la fabrication d'appareils électriques et électroniques.

C'est peut-être au palier sectoriel que les initiatives de formation patronales-syndicales auront le plus de chances de réussir. C'est à ce palier que la majeure partie de la restructuration, de la formation et de l'adaptation se situe. C'est

aussi à ce palier de l'économie que les dirigeants industriels (tant patronaux que syndicaux) connaissent le mieux les problèmes que rencontre l'industrie, ont le plus l'appui de leurs ressources organisationnelles et sont le plus intéressés à résoudre les problèmes.[11]

Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) regroupe les principaux fabricants d'acier et les Métallurgistes unis. Ce secteur de la sidérurgie est préoccupé par les questions de commerce, notamment avec les États-Unis, et le problème de l'adaptation de la main-d'oeuvre dans une industrie qui connaît une baisse de l'emploi. Les guerres menées par l'industrie de la sidérurgie à la fin des années 70 et au début des années 80 ont uni les intérêts des producteurs et des syndicats qui se sont entendus sur la plupart des problèmes avec lesquels l'industrie devait composer.[12]

Par ailleurs, la récession du début des années 80 a engendré d'importants problèmes sur le plan de l'adaptation de la main-d'oeuvre, entraînant une diminution du niveau de l'emploi de l'ordre de 30 à 40 %, beaucoup plus importante que celle qu'ont connue les États-Unis. Le recyclage des travailleurs déplacés étant devenu un problème urgent, le Comité d'emploi et d'adaptation du CCCES a élaboré un programme visant à mettre sur pied des équipes patronales-syndicales dans les usines touchées par les licenciements et les fermetures, à former des comités pour aider les travailleurs licenciés et à fournir des allocations spéciales d'adaptation aux travailleurs licenciés. (Le fonctionnement de ce programme est analysé plus en détail dans la partie traitant de l'adaptation du présent rapport.)

Ce qui a facilité la mise en oeuvre de mesures conjointes dans le secteur de la sidérurgie c'est que le patronat et le syndicat ont tous deux reconnu un des problèmes urgents : l'adaptation de la main-d'oeuvre. Le fait que cette initiative sectorielle profitait à chaque partie a été la clé de son succès.

Dans l'industrie de la fabrication d'appareils électriques et électroniques, les problèmes qui ont conduit à la création de mesures sectorielles de formation étaient tout à fait différentes. Cette industrie a connu d'importantes pertes d'emploi entre 1978 et 1983, mais a par la suite connu une expansion deux fois plus rapide que le reste du secteur manufacturier au Canada. En 1987, le niveau d'emploi avait dépassé le sommet qu'il avait atteint précédemment. Cependant, la restructuration qu'a connue cette industrie a eu pour effet de transformer de façon significative la répartition des professions et des compétences. Les principales composantes patronales et syndicales avaient la même perception quant au principal problème que rencontrait l'industrie : le recyclage et la réaffectation des travailleurs pour assumer l'expansion. Par conséquent, la principale préoccupation n'était pas tant l'adaptation des travailleurs comme dans le cas de l'industrie de la sidérurgie, mais la façon de faire cette adaptation.

Le Comité patronal-syndical des ressources humaines de l'industrie de l'électronique a donc lancé un fonds sectoriel de formation, prévoyant la formation professionnelle et le recyclage, des congés d'études payés et des programmes syndicaux d'éducation. Le fonds sectoriel de formation sera

---

[11] Peter Warrian, *Trade Unions and Labour Market Planning: The Case for Sectoral Regulation*, document présenté au collège universitaire, Université de Toronto, le 17 mars 1989.

[12] *Ibid.*

constitué en fait d'un ensemble de fonds, un pour chaque entreprise participante. Chaque fonds sera autonome et financé par les contributions de l'employeur et des travailleurs de l'entreprise participante assorties d'une contribution gouvernementale équivalente. Les employeurs verseront une contribution directe représentant 0,25 % de la masse salariale. Une autre contribution de 0,25 % sera versée par les travailleurs à la manière des dispositions relatives aux «congés d'études payés» que l'on retrouve dans de nombreuses conventions collectives. Le gouvernement de l'Ontario et celui du Canada (CEIC) verseront une contribution équivalente à ces deux contributions, soit 0,25 % chacun, de sorte que la fonds total de formation représentera 1 % de la masse salariale. Un conseil sectoriel de formation sera mis sur pied pour établir les grandes directives régissant le fonctionnement du fonds et s'occuper de l'administration quotidienne du fonds par l'entremise d'un secrétariat. En outre, les entreprises et les travailleurs établiront des comités patronaux-syndicaux de formation en milieu de travail qui seront responsables du fonds au palier local. Leur mandat comprendra notamment les recommandations au conseil de formation sectoriel concernant la formation à financer dans chaque entreprise.

Bien que légèrement différent relativement à sa structure et à son fonctionnement des deux modèles présentés précédemment, un autre modèle mérite qu'on s'y attarde : le programme Fonds en fiducie pour la formation en Ontario. La notion de fonds en fiducie pour la formation (FFF) a été lancée en Ontario par les syndicats des ouvriers qualifiés de l'industrie du bâtiment. Il s'agit d'un fonds en fiducie dont les revenus sont consacrés à la formation des membres des syndicats participants. Les syndicats de l'industrie du bâtiment ont mis de l'avant le fonds comme moyen de fournir une formation collective à leurs membres en raison des coûts prohibitifs de la formation et du recyclage pour les petits entrepreneurs qui emploient la majeure partie des travailleurs de la construction.

En 1985, le gouvernement de l'Ontario a instauré le programme Fonds en fiducie pour la formation en Ontario dans le cadre d'une initiative triennale conçue pour subventionner les FFF qui avaient épuisé leurs revenus pendant la récession et favoriser la création de nouveaux FFF. Le programme versait aux nouveaux FFF et à ceux qui existaient déjà une subvention représentant la moitié du total des contributions faites par les employeurs et les travailleurs, jusqu'à concurrence de 100 000 $. Le programme original n'a pas réussi à obtenir suffisamment de participants et à créer un nombre significatif de nouveaux FFF. Par conséquent, le gouvernement a annoncé un programme révisé en 1987 accordant aux FFF un délai plus long pour leur permettre d'accumuler des fonds correspondant à la subvention provinciale.

Les fonds des FFF doivent être consacrés à la formation et au recyclage liés à l'emploi et visent des initiatives supplémentaires portant sur l'acquisition de nouvelles compétences, le recyclage, la formation visant à améliorer l'employabilité des travailleurs excédentaires et la formation visant à faciliter l'adaptation aux changements technologiques. Avant que le financement d'un fonds ne soit envisagé, l'employeur ou l'association d'employeurs doit s'entendre avec l'agent négociateur des travailleurs, le syndicat, l'association

d'employés ou la majorité des travailleurs de l'organisme visé par le fonds. Le fonds doit être administré par un conseil d'administration, composé d'un nombre égal de représentants de l'employeur et de représentants des travailleurs. En 1989, 37 de ces fonds existaient en Ontario, la plupart dans l'industrie du bâtiment, avec des contributions d'environ 5,5 millions de dollars.

LE CONSEIL ONTARIEN DE FORMATION ET D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Cette collaboration visant à améliorer la formation et l'adaptation des travailleurs s'harmonise avec les approches efficaces mises en oeuvre dans d'autres pays et représente un modèle possible pour la stratégie provinciale. La formation d'une main-d'oeuvre ayant plus de connaissances et plus spécialisée doit être la prérogative et la responsabilité de tous les participants au marché du travail. Pour en arriver à obtenir une main-d'oeuvre plus spécialisée dotée de compétences plus polyvalentes, et pour obtenir une meilleure collaboration en vue d'atteindre cet objectif, le Conseil du premier ministre recommande la création d'un Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

RECOMMANDATION 19 :
Le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM)

L'Ontario devrait établir un conseil de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre. Il s'agirait d'un organisme bipartite composé de représentants du patronat et des syndicats qui fournirait l'orientation stratégique relativement au financement et à la prestation des activités de formation et d'adaptation en milieu de travail en Ontario.

La création de cet organisme décisionnel indépendant chargé de diriger les initiatives provinciales en matière de formation représente un changement important d'orientation et de philosophie. La création du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre rompt avec les approches à la formation mises de l'avant par le passé. Avec un tel organisme, ce n'est plus le gouvernement qui sera responsable de la stratégie de formation en milieu de travail, mais les parties du marché du travail d'où émane la demande et où les décisions doivent être prises et les solutions mises en oeuvre. En outre, certaines fonctions autrefois assumées par le gouvernement seront déléguées à des représentants patronaux et syndicaux. Le COFAM, par l'entremise de ses comités de formation connexes, déterminera les besoins et les exigences touchant la formation en milieu de travail dans la province, veillera à ce que les systèmes de prestation soient adéquats et affectera la majeure partie des fonds de formation.

Le COFAM ne devrait pas être chargé de la prestation des programmes de formation. Le système actuel de fournisseurs publics avec en tête les collèges communautaires continuera d'être une source importante de formation, tout comme les fournisseurs du secteur privé. Les comités sectoriels et régionaux du COFAM (décrits ci-dessous) seront les principaux acheteurs des services de formation dont ils influenceront la qualité comme le ferait tout acheteur intelligent.

Le gouvernement conserverait une responsabilité générale

relativement aux relations fédérales-provinciales et continuerait d'assumer la direction concernant l'accès à l'emploi et les programmes d'acquisition des compétences de base. Ces rôles fondamentaux du gouvernement ne devraient pas être cédés à des organismes externes. Par ailleurs, des consultations efficaces et de bonnes relations de travail seraient à la base du succès du COFAM.

La création du COFAM tentera de combler les lacunes qui ont été identifiées dans le système de formation actuel. Plus important, le COFAM veillera à ce que la responsabilité des politiques de formation incombe aux parties du marché du travail qui ont le plus à gagner ou à perdre. Il sera comptable devant tous les employeurs et travailleurs du secteur privé et du secteur public. En plaçant la responsabilité de la formation dans les mains du COFAM, on veillera à ce que les préoccupations et les besoins de tous ces employeurs et travailleurs deviennent la force sous-jacente à l'élaboration des politiques provinciales de formation.

Les composantes de base

Aucun organisme et aucune politique ne peuvent, seuls, résoudre les problèmes complexes du système de formation de l'Ontario. Le COFAM ne constitue pas, pour le Conseil du premier ministre, le seul moyen d'aborder la formation dans l'industrie, mais représente plutôt l'élément central d'une structure plus vaste et plus globale. Le nouveau Conseil proposé serait donc à la base d'une nouvelle structure de formation qui serait composée des éléments suivants :

- des comités de formation sectoriels
- des comités de formation régionaux
- le Conseil d'apprentissage de l'Ontario
- le réseau pédagogique
- les Services d'adaptation

Le rôle des composantes de la nouvelle structure de formation et les rapports qu'elles auraient entre elles nécessitent quelques explications. Le tableau II.20 donne un aperçu de cette structure.

Le rôle du COFAM

Le COFAM jouera un rôle de premier plan dans la formulation et la mise en oeuvre de la structure proposée de formation. Sa crédibilité et son efficacité dépendront de différents facteurs.

Premièrement, il est essentiel que les employeurs et les travailleurs soient représentés en nombre égal au sein du COFAM. Le Conseil devrait compter deux coprésidents, l'un provenant du milieu patronal et l'autre du milieu syndical. Il devrait y avoir un petit nombre d'administrateurs, de préférence pas plus de cinq du milieu patronal et cinq du milieu syndical.

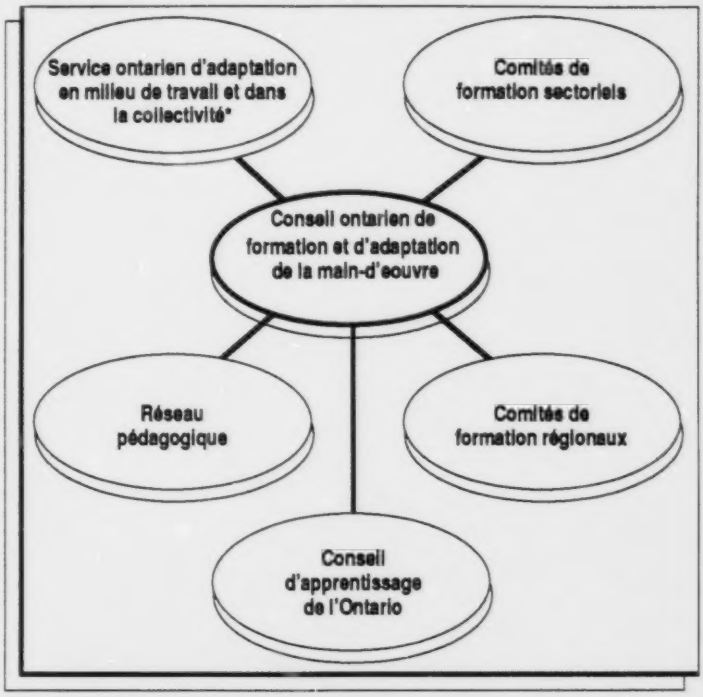
Deuxièmement, pour que le Conseil ait le profil et l'autonomie nécessaires à l'exécution de ses fonctions essentielles, il devrait se composer de membres patronaux et syndicaux de haut niveau, provenant des petites et des grandes entreprises, du secteur privé et du secteur public.

Troisièmement, des sous-ministres fédéraux et provinciaux devraient être membres d'office du Conseil. Cette représentation élargie permettra de veiller à ce que les délibérations et le fonctionnement du Conseil prennent en compte un large éventail

d'intérêts et d'expertise.

Quatrièmement, d'autres intérêts seront également représentés au Conseil par quatre représentants généraux qui seront nommés sur les avis et avec l'approbation mutuelle des membres patronaux et syndicaux. Ces membres auraient droit de vote.

TABLEAU II.20 **Composantes du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre**



* Décrit dans la section sur l'adaptation de la main-d'oeuvre (section III).

Cinquièmement, il faut que les membres syndicaux et patronaux s'engagent à long terme. Les représentants patronaux et syndicaux du Conseil doivent plus que donner leur nom. Ils doivent être disposés à donner de leur temps et à consacrer leur énergie à la prise en charge des problèmes. Les membres devraient être nommés pour une période d'au moins deux ans et le roulement subséquent des membres devrait être échelonné.

Enfin, il est essentiel que les véritables pouvoirs décisionnels quant au financement et aux programmes soient délégués au COFAM. Cela ne veut pas dire que le COFAM aurait carte blanche pour ce qui concerne la dépense des deniers publics aux fins de la formation. Cependant, il devrait avoir un mandat général relativement à la formation en milieu de travail et le pouvoir discrétionnaire et ultime de déterminer de quelle façon et dans quels secteurs les fonds devront être dépensés pour servir le mieux les intérêts du public. Le COFAM devra cependant rendre des comptes au gouvernement concernant l'exercice de ce pouvoir, puisque c'est le gouvernement qui en définitive débloquera les fonds sur les avis du COFAM.

Le Conseil du premier ministre est conscient que cette nouvelle structure de formation risque de devenir une bureaucratie encore plus complexe que celle qu'elle est censée remplacer. Il recommande donc que l'administration à l'appui du COFAM et de ses comités soit orientée vers les besoins de ses bénéficiaires : les travailleurs de l'Ontario. Par ailleurs, il doit disposer d'un personnel assez nombreux et suffisamment compétent pour s'acquitter des responsabilités qui lui ont été confiées. Bien qu'un rapport de collaboration puisse s'établir à court terme avec le gouvernement pour la passation des fonctions et de l'expertise, les rôles et fonctions du gouvernement et du COFAM devront être clairs, et le COFAM devra assumer bon nombre de fonctions qui relevaient auparavant des ministères, dont l'évaluation du marché du travail, le soutien administratif du système d'apprentissage provincial et tous les programmes actuels de formation en milieu de travail comme le programme Formation professionnelle de l'Ontario, les Services de consultation en formation professionnelle, la Société ontarienne de formation, le Programme de recyclage des techniciens et des technologistes, et le programme Recyclage de la main-d'oeuvre qualifiée. Le COFAM devra décider lesquels de ces programmes doivent être conservés et sous quelle forme. Bien que le COFAM représente une nouvelle approche à la formation en Ontario, il ne représente pas un autre nouvel organisme dans un marché déjà saturé. Le COFAM représente plutôt l'occasion de rationaliser les structures et les programmes existants et de mieux orienter le défi que doivent relever les entreprises de l'Ontario.

Un secrétariat extérieur au gouvernement devrait être établi pour servir le COFAM et ses comités de formation. Le secrétariat devrait assurer la liaison entre le COFAM et les ministères. Il devrait se composer d'employés permanents et d'autres employés temporaires nommés pour deux ans par exemple provenant de l'industrie, des syndicats et d'autres groupes pertinents.

RECOMMANDATION 20 :
Comités de formation sectoriels

Le Conseil du premier ministre recommande que des comités de formation sectoriels soient mis sur pied pour créer et administrer un régime de formation dans leur secteur d'activité respectif.

Dans le cadre de son mandat, le COFAM établira des buts à l'intérieur des secteurs d'activité et un but général touchant l'accroissement de l'investissement dans la formation. Si des progrès vers la réalisation de ces buts ne sont pas réalisés, le gouvernement provincial devrait adopter des mesures financières supplémentaires.

LES COMITÉS DE FORMATION SECTORIELS

L'une des principales responsabilités du COFAM sera de superviser l'élaboration et la prestation des programmes de formation axée sur l'industrie par l'entremise d'une série de comités de formation sectoriels. Ces comités seraient bipartites, composés de représentants patronaux et syndicaux qui créeront et administreront un régime de formation dans leur secteur d'activité respectif. Ces comités pourraient compter des représentants d'un seul secteur d'activité (plastique ou pièces

d'automobiles, par exemple) ou de plusieurs secteurs d'activité comme les industries métallurgiques où les activités de formation ont tendance à se recouper dans des secteurs connexes. C'est au COFAM que reviendra la responsabilité de délimiter la compétence des secteurs de concert avec les représentants sectoriels. Il s'agira d'un modèle facultatif, en ce sens que les comités de formation sectoriels ne seront formés que dans les secteurs où leur création fait l'objet d'un consensus.

Le Conseil du premier ministre voit les comités de formation sectoriels comme un prolongement des formules sectorielles coopératives comme celles qui ont été analysées précédemment, en particulier le fonds sectoriel de formation dans l'industrie de l'électronique. Les comités sectoriels aideront à pallier un certain nombre de problèmes qui ont nui aux efforts du gouvernement provincial dans le domaine de la formation. Ils permettront d'augmenter le montant global de fonds disponibles pour la formation dans leurs secteurs, en aidant à répartir entre les nombreuses entreprises qui en font partie les coûts et les responsabilités en matière de formation. Les entreprises qui voudront avoir accès aux fonds publics de formation seront tenues de participer aux programmes de formation sectoriels. La détermination de la quantité de formation, et de sa nature, ressortira aux principaux intervenants du marché du travail : le patronat et les syndicats. Ce contrôle direct sur la formation sectorielle permettra de veiller à ce que la formation offerte réponde aux besoins précis des entreprises et fournisse aux travailleurs la souplesse et la mobilité qu'ils désirent.

Des comités pourraient s'organiser pour être reconnus par le COFAM comme comités de formation sectoriels. Le financement des comités serait facultatif comme dans le cas du fonds sectoriel de formation et serait négocié par les employeurs et les travailleurs de chaque secteur. Dans la mesure où des deniers publics sont injectés dans ces comités, le gouvernement devrait participer à ces négociations. La contribution des salariés pourrait être négociée avec les syndicats à la manière d'un congé d'études payé. Cependant, il serait essentiel que la contribution des salariés soit considérée comme un avantage négocié et qu'elle n'entraîne pas d'obligation fiscale pour les travailleurs.

Après qu'un secteur aura été défini, il ferait l'objet de dispositions réglementaires qui permettraient de rendre les fonds publics accessibles selon un système de réciprocité pour la formation dans ce secteur. L'accès aux fonds publics pour la formation encouragerait le patronat et les syndicats à créer des comités sectoriels. De cette façon, le COFAM serait l'organisme qui lancerait la formation sectorielle et veillerait à assurer une collaboration continue avec le gouvernement fédéral dans les secteurs où des initiatives de collaboration sont déjà en cours.

En vertu de ce scénario, deux catégories de secteurs émergeront probablement : un où il y a consensus général envers la formation sectorielle et un où la formation sectorielle reçoit un appui important, mais non unanime. Dans le premier cas, les modalités des contributions seraient déterminées secteur par secteur (sauf dans le cas des petites entreprises, peut-être) et «consignées». Dans le second cas, les entreprises pourraient décider de ne pas contribuer au fonds de formation sectoriel; elles seraient admissibles aux fonds du gouvernement pour leurs programmes de formation sur l'approbation du COFAM, approbation qui devrait être renouvelée à intervalles réguliers.

Le COFAM jouerait donc un rôle d'arbitre dans ces cas, et ses décisions seraient exécutoires. Le COFAM jouerait aussi un rôle de coordonnateur pour les comités de formation sectoriels, tout en respectant leurs priorités et la nécessité de répondre aux besoins de leurs secteurs.

Comme dans le cas du modèle de l'industrie de l'électronique, les comités sectoriels seraient complétés par des comités patronaux-syndicaux de formation en milieu de travail, formés de représentants des employeurs et des travailleurs de chaque entreprise. Les comités de formation en milieu de travail seraient chargés de s'occuper de tous les aspects du fonds sectoriel au palier de l'entreprise. Ils auraient pour mandat de faire des recommandations au comité de formation sectoriel concernant la formation qui devrait être financée par le fonds dans cette entreprise. Le temps non travaillé consacré aux travaux du comité sectoriel et du comité de formation en milieu de travail devrait être totalement rétribué, soit directement par des paiements aux travailleurs soit indirectement par des remboursements à leurs employeurs. Le Conseil du premier ministre reconnaît que cette caractéristique est essentielle pour assurer la participation d'un large éventail de particuliers aux deux paliers.

Tous les membres du Conseil du premier ministre s'entendent sur la nécessité et l'urgence d'augmenter la quantité de formation, et sa qualité, offerte dans la province. Malgré la bonne volonté et l'engagement de tous les partenaires sociaux, nous devons viser loin et mesurer nos progrès si nous voulons faire autre chose que des petits pas.

Afin de faire un pas de géant dans le domaine de la formation, le COFAM doit s'engager, comme première tâche, à élaborer et à articuler un but global pour un investissement accru dans la formation. Le Conseil du premier ministre reconnaît que le niveau d'investissement dans la formation variera selon les secteurs et les périodes. Il remarque que, dans le cas du fonds sectoriel de formation dans l'industrie de l'électronique, les participants se sont fixés comme but au chapitre des dépenses en matière de formation 1 % de la masse salariale. Dans certains secteurs, ce niveau sera peut-être trop bas, dans d'autres trop élevé pour l'instant. Étant donné l'urgence d'atteindre une augmentation importante de l'investissement dans la formation, le Conseil du premier ministre considère que la première tâche du COFAM devra être de déterminer, de concert avec chaque secteur industriel, un but approprié.

Ces consultations sectorielles permettront au COFAM d'établir un but global pour ce qui concerne l'augmentation de la formation en Ontario ainsi qu'un délai raisonnable. Le but provincial devrait également permettre d'atteindre l'objectif national. Les progrès vers la réalisation de ce but devraient être examinés annuellement et être publiés.

La stratégie exposée dans le présent rapport fait appel à la collaboration volontaire des employeurs, des syndicats et des deux paliers de gouvernement nécessaire à la réalisation de la tâche nationale de toute première importance qui consiste à combler les lacunes en matière de formation.

Cependant, si des progrès raisonnables vers la réalisation de ce but ne sont pas réalisés, des mesures fiscales supplémentaires, comme des cotisations assorties de stimulants

supplémentaires peut-être, seront donc nécessaires pour que l'investissement au chapitre de la formation atteigne le niveau voulu.

RECOMMANDATION 21 :
Comités de formation régionaux

Des comités de formation régionaux devraient être mis sur pied pour répondre aux différents besoins des collectivités et des entreprises locales en matière de formation. L'Ontario devrait négocier avec le gouvernement fédéral l'intégration des CCFI et des conseils régionaux de formation pour éviter la création de structures parallèles.

LES COMITÉS DE FORMATION RÉGIONAUX

Certains secteurs de l'économie provinciale et certains membres du marché du travail ne seront pas touchés par les comités de formation sectoriels. De nombreuses petites entreprises et certaines grandes entreprises isolées géographiquement trouveront plus utile une approche régionale à la formation. Par conséquent, il sera nécessaire d'établir des comités régionaux complémentaires qui, comme leur nom l'indique, constitueront un mécanisme local de prestation des programmes de formation. Il s'agira de comités multipartites composés de représentants des employeurs, des travailleurs et de la collectivité. Le secteur de compétence de chaque comité pourrait correspondre aux zones de recrutement des collèges communautaires (permettant un fusionnement des zones collégiales de Toronto et de la région du Niagara), ce qui permettrait aux collèges et aux comités régionaux d'établir de plus étroites relations de travail et de faire une évaluation continue des besoins en formation.

Pour bien jouer leur rôle, les comités de formation régionaux doivent être véritablement représentatifs d'un large éventail d'intérêts dans leurs collectivités respectives. Les membres des comités régionaux proviendront à parts égales des employeurs, des syndicats et des organismes communautaires. Ce faisant, les comités régionaux demeureront comptables aux groupes qu'ils représentent. Comme dans le cas des comités sectoriels et des comités de formation en milieu de travail, le temps non travaillé consacré aux travaux des comités régionaux devrait être rétribué.

Le financement des comités régionaux se fera différemment de celui des comités sectoriels. Le COFAM affectera certains fonds à chaque comité de formation régional pour assumer les coûts de formation et de recherche propres aux besoins de la région et des entreprises qui en font partie. Les membres du comité détermineront plus précisément comment les fonds seront répartis pour répondre aux besoins de la collectivité. Les comités de formation régionaux auront comme priorité de répondre aux besoins locaux, aux besoins des petites entreprises et à d'autres besoins auxquels ne répondent pas les comités de formation sectoriels. Le COFAM sera chargé de voir à ce que les programmes de formation offerts par l'entremise des comités de formation sectoriels et régionaux soient complémentaires.

Le rôle des comités régionaux complétera-celui des comités sectoriels en garantissant que la formation offerte par l'entremise du COFAM est globale. Ce fonctionnement permettra de remédier à certains des problèmes qui caractérisent le système de formation actuel. En étant composés de membres qui sont

véritablement représentatifs des groupes qu'ils servent, les comités de formation régionaux veilleront à ce que les fonds affectés à la formation soient utilisés de la façon la plus efficace. Ces comités constitueront également une ressource importante pour les entreprises, les travailleurs et les organismes communautaires en maintenant des normes de qualité supérieures dans la formation. Le rôle des comités régionaux variera en fonction des défis que chaque région doit relever. Par exemple, dans certaines régions, le comité pourrait être le mécanisme de contrôle et d'amélioration du processus de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

RECOMMANDATION 22 :
Un Conseil ontarien de l'apprentissage

Le Conseil recommande la création d'un Conseil ontarien de l'apprentissage chargé de réorganiser le système d'apprentissage dans la province.

RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE

Le Conseil du premier ministre reconnaît que la réforme du système actuel d'apprentissage est essentielle à la création d'un système de formation plus efficace en Ontario. Par conséquent, il recommande la création d'un Conseil ontarien de l'apprentissage qui sera chargé de réorganiser le système ontarien d'apprentissage en industrie. Il s'agira d'un organisme bipartite qui relèvera directement du COFAM et qui sera chargé de créer un nouveau processus rigoureux d'établissement et de révision administrative du système d'apprentissage en industrie. La première responsabilité du Conseil sera de réglementer l'accès à un large éventail de professions en Ontario et l'accréditation dans ces professions. Le Conseil de l'apprentissage se concentrerait sur la réforme du système dans les métiers industriels.

Le Conseil pourrait commencer par mener une enquête et présenter ses recommandations au COFAM concernant la réforme du système d'apprentissage dans les métiers industriels. Par exemple, le COFAM pourrait demander au Conseil d'élaborer un plan de renouvellement pour l'apprentissage des régleurs-conducteurs de machines-outils et d'autres métiers où des pénuries aiguës de main-d'oeuvre ont été identifiées. Comme les exigences en matière d'éducation et de formation se rapprochent rapidement de l'apprentissage dans un certain nombre de métiers, le Conseil de l'apprentissage pourrait rationaliser ces exigences en étendant la compétence de l'apprentissage à un plus large éventail de compétences techniques jugées essentielles au dynamisme du secteur manufacturier.

En outre, le Conseil de l'apprentissage pourrait aider à élaborer de nouveaux mécanismes de financement pour élargir les occasions offertes aux jeunes. Il pourrait utiliser le financement du COFAM pour négocier des places de formation pour les apprentis à l'intérieur des secteurs d'activité et pourrait également demander aux comités sectoriels de s'engager à soutenir un nombre garanti de places d'apprentissage. Le Conseil de l'apprentissage pourrait également s'occuper de questions plus générales, comme les stimulants pour inciter les jeunes à choisir un métier d'apprentissage ou l'augmentation des occasions offertes aux travailleurs âgés d'entreprendre un apprentissage. Comme dans le cas des autres éléments du

COFAM, la clé du succès du Conseil de l'apprentissage se trouve dans un engagement et une responsabilité partagée du patronat et du syndicat.

RECOMMANDATION 23 :
Le réseau pédagogique

Le Conseil recommande la création d'un réseau pédagogique chargé de soutenir et d'améliorer les méthodes d'enseignement et de formation dans la province.

LE RÉSEAU PÉDAGOGIQUE

Le réseau pédagogique proposé constituerait un processus d'interaction, et non une autre institution de fonctionnaires. Financé en partie par des cotisations des entreprises membres ou des frais à l'utilisateur, le réseau aurait comme principal objectif de faire connaître le processus d'apprentissage et la façon de l'améliorer. Il identifierait et évaluerait les meilleurs instruments d'apprentissage en plus d'entreprendre des recherches dans les domaines de l'apprentissage et de la créativité. Par l'entremise de programmes de perfectionnement professionnel, de colloques et d'autres véhicules de communication, il ferait également connaître les concepts et les constations qui constituent les meilleures pratiques dans le domaine de l'apprentissage et de la formation.

Le COFAM fournirait une orientation générale au réseau pour l'exécution de ses multiples fonctions. Plus important, cependant, le COFAM coordonnerait l'interaction entre le réseau et les comités de formation sectoriels et régionaux. En tenant une information à jour sur les instruments disponibles pour un apprentissage et une formation efficaces et en aidant l'industrie, les syndicats et les établissements à identifier les sources appropriées de formation, le réseau pédagogique pourrait aider les comités dans le transfert d'une bonne technologie de formation.

Le réseau pédagogique serait également chargé d'informer et de tenir au fait des derniers développements les représentants patronaux et syndicaux des comités sectoriels et régionaux. Pour jouer leur rôle efficacement, ces représentants auront grand besoin de comprendre les questions et les approches liées à la formation. Le réseau pédagogique organisera des colloques et des séances d'information à l'intention de ses membres sur ce qui constitue la formation en milieu de travail la plus efficace.

Le Conseil voit ce réseau comme un processus interactif qui permettra d'établir des relations entre les principaux organismes de formation de la province et les principaux organismes de recherche en formation de l'extérieur du pays. Le seul modèle de réseau comparable se situe non pas dans le domaine des ressources humaines, mais dans celui de la recherche-développement. Les réseaux de recherche établis par l'Institut canadien des recherches avancées relient les chefs de file canadiens en recherche-développement dans certains domaines comme celui des superconducteurs à des chercheurs de l'étranger. Le réseau pédagogique aurait un rôle semblable à jouer en reliant les principaux formateurs en milieu de travail de l'Ontario entre eux et avec des moniteurs de l'étranger.

LES MÉCANISMES DE PRESTATION

La création du COFAM et de ses comités de formation sectoriels et régionaux a pour but de faire en sorte que la formation offerte en Ontario réponde mieux aux besoins des utilisateurs, mais non de réduire les services et programmes de formation actuellement disponibles. Notre examen des politiques et des mécanismes de prestation actuels indiquent que la prolifération des programmes et le chevauchement des secteurs de compétence créent de la confusion et non de meilleurs choix. Le COFAM est conçu pour simplifier les lignes de responsabilité en matière de formation et pour rationaliser le processus, tout en augmentant le nombre d'options offertes aux bénéficiaires.

La prestation de la formation en Ontario doit correspondre aux besoins de tous ceux qui sont à la recherche d'occasions de formation.

Les besoins auxquels il faut répondre vont de ceux des personnes qui travaillent, à ceux des travailleurs récemment déplacés ou qui risquent de l'être en passant par ceux des travailleurs employés de façon intermittente. Chacun de ces groupes a des antécédents scolaires différents, des compétences différentes et, partant, des besoins en formation différents. Leurs besoins en formation recoupent tout un éventail des compétences : compétences de base, compétences techniques et organisationnelles génériques et compétences techniques propres à l'exercice d'un emploi.

En vertu des changements proposés dans le présent rapport, la responsabilité de la formation pour répondre aux besoins propres à une entreprise incombera à l'entreprise et sera offerte sur la base de la collaboration. Les composantes du COFAM se chargeront de faciliter la formation générique des travailleurs en place et de ceux qui doivent s'adapter (comme l'explique la section III). Le genre de formation qui serait admissible à un financement en vertu du COFAM serait l'éducation de base des adultes et la formation technique et organisationnelle générique.

L'éducation de base des adultes comprend l'acquisition de compétences de base en lecture, en écriture et en calcul qui constituent la pierre angulaire de l'acquisition d'autres compétences. À l'heure actuelle, cette forme de formation est offerte par l'entremise de différents mécanismes allant des organismes communautaires aux conseils scolaires locaux, en passant par les collèges communautaires et différents programmes novateurs comme Formation de base en milieu de travail. Les changements envisagés conserveraient les mécanismes de prestation existants. Les décisions concernant les meilleurs moyens de fournir l'éducation de base aux adultes ressortiraient aux comités de formation sectoriels et régionaux.

C'est dans la formation générique en milieu de travail qu'il est le plus nécessaire d'investir. L'accroissement de la formation générique en milieu de travail devrait relever des comités de formation sectoriels et régionaux. Chaque comité aurait la souplesse nécessaire pour financer différents genres de programmes de formation pour répondre aux besoins des entreprises et des travailleurs dans différents milieux. Le milieu où la formation serait offerte varierait : la formation pourrait être achetée des établissements publics actuels, tels que les collèges communautaires, ou elle pourrait être offerte par l'entremise de programmes de formation organisés par les syndicats ou encore par des fournisseurs du secteur privé. Vision 2000, l'étude

portant sur les collèges d'arts appliqués et de technologie, a également souligné la nécessité de combiner la formation générique ou l'acquisition de compétences de base aux programmes de base des collèges.

L'orientation et le pouvoir d'achat des comités sectoriels devrait permettre d'exercer un contrôle important sur la qualité de la formation offerte. Compte tenu de la recommandation faite par le Conseil dans la première section du présent rapport, à savoir que les collèges communautaires devraient se spécialiser davantage dans leurs programmes de technologie, les comités sectoriels peuvent logiquement servir de point central d'achat pour cette spécialisation. Par exemple, le comité sectoriel de l'industrie du plastique serait un point de convergence logique pour la création d'une expertise technique dans le domaine du plastique dans le système collégial.

Les comités sectoriels et régionaux auront beaucoup de latitude dans la détermination de la combinaison et du genre de formation que chacun peut fournir. Une partie des attributions des comités relevant du COFAM sera de déterminer la nature de la formation technique nécessaire dans leur secteur de compétence et d'assortir efficacement ces besoins à l'éventail de fournisseurs disponibles, dont les collèges. Ce faisant, la formation offerte satisferait mieux à la demande des utilisateurs éventuels.

En recommandant la création du Conseil ontarien de formation et d'adaptation des travailleurs, le Conseil du premier ministre reconnaît que son succès dépend uniquement d'un engagement ferme et d'un intérêt marqué de la part des chefs de file patronaux et syndicaux et des dirigeants gouvernementaux. Le Conseil du premier ministre reconnaît également que bon nombre des mesures qui seront prises représenteront de nouvelles approches dans la structure industrielle actuelle de l'Ontario. Par conséquent, le Conseil croit que trois ans après sa création, le COFAM devrait faire l'objet d'un examen et que son orientation future devra être réévaluée à ce moment.

SERVICES D'ACCÈS À L'EMPLOI

La formation offerte par le COFAM portera principalement sur les personnes qui ont un travail. Cependant, le Conseil reconnaît qu'un engagement aussi ferme doit être pris envers la formation des chômeurs. Le Conseil considère qu'un engagement continu envers la formation dans tous les secteurs de l'économie provinciale est essentiel à une stratégie efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre. Cependant, il reconnaît aussi que les travailleurs à risque et les travailleurs déplacés ont des besoins spéciaux.

La formation communautaire constitue une composante essentielle mais malheureusement négligée de notre système actuel de prestation de services de formation. Malgré leur succès auprès des travailleurs à risques élevés et des travailleurs défavorisés, de nombreux projets communautaires sont sérieusement menacés par les changements apportés aux structures de financement et aux critères d'admissibilité aux programmes au cours des dernières années.

L'un des principaux obstacles rencontrés par ces groupes est le manque d'intégration des organismes et programmes municipaux, provinciaux et fédéraux. Le problème principal est le manque d'information. Il n'existe aucune source unique d'information qui soit facile d'accès pour les conseillers ou les

bénéficiaires de services sur la disponibilité des programmes de formation ou sur les projets individuels. La présentation à un service dépendra du conseiller qu'un bénéficiaire consulte. Aussi longtemps que le système de formation continuera de compter sur cette approche aléatoire, les programmes les mieux conçus seront sous-utilisés et les liens entre les programmes seront inefficaces.

RECOMMANDATION 24 :
Centres locaux d'accès à la formation

Des centres locaux d'accès à la formation devraient être créés pour fournir information et soutien aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi qui ont besoin de formation.

Le Conseil du premier ministre reconnaît que l'accès à l'information et un counseling efficace constituent l'une des exigences fondamentales pour aider les groupes ayant des besoins spéciaux à avoir accès à de meilleures occasions de formation. Par conséquent, il recommande l'établissement de centres locaux d'accès à la formation pour aider les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi à accéder à l'information concernant les occasions de formation et les services de soutien disponibles. Les comités de formation régionaux du COFAM seraient chargés d'organiser et de coordonner les activités de ces centres. Cependant, le financement et le parrainage de ces centres relèveraient des ministères responsables et non du COFAM.

Les centres d'accès à la formation devraient être des centres communautaires, ouverts à des heures souples et permettant un accès facile aux renseignements sur les occasions de formation. Ils devraient être associés aux collèges communautaires locaux ou à d'autres établissements d'enseignement publics. Leur rôle serait de fournir aux personnes intéressées des renseignements sur l'emploi et la formation en un seul endroit.

La répartition des attributions relatives à la formation en milieu de travail sous l'égide du COFAM et de celles des ministères concernant la formation d'accès à l'emploi devra être gérée avec prudence. Il est important que la formation des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi soit étroitement liée aux compétences recherchées sur le marché du travail. Il serait donc souhaitable que le COFAM donne des renseignements clairs et à jour sur le marché du travail aux secteurs gouvernementaux responsables de cette formation. Les comités de formation régionaux du COFAM devraient organiser et administrer les centres locaux d'accès à la formation de façon à favoriser l'établissement de liens entre les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi et le système de formation régi par le COFAM.

L'adaptation de la main-d'oeuvre c'est plus que trouver un autre emploi, c'est aider les travailleurs à reprendre leur vie en mains.

UN TRAVAILLEUR MIS À PIED DE STELCO

L'ADAPTATION : PLEINS FEUX SUR LE TRAVAILLEUR

DÉPLACEMENT ET ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a connu une restructuration industrielle importante. Des changements encore plus importants résulteront d'une concurrence mondiale plus marquée, de la prépondérance des nouvelles technologies et de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Dans une économie dynamique, la restructuration industrielle est un processus constant et normal dans le cadre duquel des entreprises doivent ouvrir, fermer, se dépouiller et se réorganiser afin d'atteindre les niveaux de production leur permettant de rester concurrentielles.

Cette restructuration a un effet important sur les travailleurs car ceux-ci se voient déplacés ou mis à pied. Même si la création d'emplois a été assez forte en Ontario, bon nombre des nouveaux emplois offerts aux travailleurs déplacés se trouvent dans le secteur des services qui connaît une expansion rapide et dans les composantes de l'industrie manufacturière où la qualité, les salaires et les niveaux de compétences sont inférieurs à ceux des emplois qu'ils ont perdus. La réintégration des anciens travailleurs du secteur manufacturier, surtout les plus âgés, a connu plus ou moins de succès. Un grand nombre ont passé une longue période sans emploi, et ceux qui en trouvent un doivent se contenter d'un salaire inférieur et d'un emploi moins spécialisé. L'adaptation économique est très coûteuse pour les travailleurs.

Les exigences de la concurrence mondiale et des nouvelles technologies forcent les entreprises à innover. Les entreprises doivent changer leurs structures de travail et installer de nouvelles technologies de production, souvent très rapidement. Une méthode utilisée par une minorité d'employeurs ontariens est d'ajouter des fonctions aux emplois, de donner aux employés les compétences nécessaires pour accomplir plusieurs tâches et d'essayer d'encourager les employés en leur offrant une certaine

sécurité d'emploi. Cette «souplesse professionnelle», qui est associée au «modèle salarié» des emplois de cols blancs et de professionnels, offre de nombreux avantages aux employeurs dans le contexte d'une demande croissante pour une main-d'oeuvre spécialisée et stable. L'autre stratégie plus utilisée en Ontario est de répondre aux changements par des réductions de main-d'oeuvre, des mises à pied et des déplacements au sein de l'usine. Cette «souplesse numérique», associée au «modèle industriel» des cols bleus, permet aux entreprises de diminuer la main-d'oeuvre rapidement si nécessaire. Par contre, la structure salariale est souvent plus rigide tout comme le déplacement des ouvriers.

Des relations de travail basées sur la collaboration patronale-syndicale sont des éléments essentiels d'une politique d'adaptation efficace. Il faut d'abord mettre l'accent sur l'adaptation à l'échelon de l'entreprise. La méthode relative à l'adaptation est interne à l'entreprise et permet à l'employeur et à l'employé d'examiner les changements ensemble. Ils voudront parfois bénéficier d'un appui extérieur, comme pour la formation par exemple. Mais l'adaptation interne n'est pas toujours possible ni souhaitable, puisque le changement rend souvent la situation plus tendue entre l'entreprise et les employés. Lorsque c'est le cas, les employeurs ont la responsabilité d'aider les travailleurs à s'adapter.

Une adaptation efficace n'est pas le simple fait de trouver un autre emploi. Pour être vraiment efficace, l'adaptation ne doit pas causer de stress ou de problèmes de santé excessifs chez le travailleur, le nouvel emploi doit exiger autant ou plus de compétences que le précédent, le travailleur doit pouvoir garder le même style de vie et il doit être satisfait de la situation.[1] Malheureusement, l'adaptation en Ontario n'est pas aussi efficace qu'elle devrait ou pourrait l'être. Les travailleurs directement impliqués sont les plus touchés, mais nous sommes tous perdants parce que nos collectivités souffrent et que nos atouts les plus précieux, les ressources humaines, sont gaspillés.

Les gouvernements jouent un rôle important dans le processus d'adaptation. Les politiques publiques du marché du travail et les environnements réglementés permettent de déterminer si l'adaptation a été efficace ou non. En ce sens, les politiques du marché du travail sont des éléments importants de la gestion économique et sociale. Elles peuvent faciliter l'adaptation en fournissant une formation, des renseignements et d'autres services. Elles permettent également de veiller à ce que les coûts du changement soient partagés. La relation entre les entreprises, les travailleurs et les gouvernements doit être axée sur l'entraide dans le processus d'adaptation. Les gouvernements permettent une adaptation efficace en donnant leur appui et en facilitant les choses, mais les entreprises et les syndicats doivent prendre l'initiative et créer une infrastructure et une culture d'adaptation, qui minimise les perturbations chez l'employé et accélèrent sa réintégration sur le marché du travail. Enfin, la collectivité joue elle aussi un rôle important en fournissant des services et en offrant de nouvelles possibilités aux travailleurs mis à pied.

Nous traversons une étape importante de la vie

---

[1] J. Paul Grayson, «Adjustment to De-industrialization in Metro Toronto», dans *Manufacturing Matters*, Toronto, Industrial Development Institute, 1989.

économique. La concurrence mondiale présente des défis et des possibilités énormes, ainsi que des risques. Le changement est inévitable, et la restructuration est de plus en plus rapide en Ontario. L'économie de l'Ontario est particulièrement vulnérable au changement à cause de son secteur manufacturier en pleine maturité et la prépondérance d'usines filiales. Nous avons deux tâches principales dans cet environnement en transition : veiller à ce que le changement ne cause de tort à aucun groupe, et nous assurer de profiter des avantages d'une productivité améliorée et de la restructuration. Il est cependant impossible de garantir ces résultats. En outre, la situation actuelle de l'adaptation en milieu de travail et l'appui des gouvernements sont mal conçus pour atteindre ces buts. Le défi que nous devons relever est de réussir à gérer l'adaptation sur le marché du travail plutôt que de la laisser nous gérer.

TABLEAU III.1 **Facteurs de l'adaptation de la main-d'oeuvre**

LE PROCESSUS D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'ÉCONOMIE

De nombreuses influences se font sentir dans le processus d'adaptation économique. Les forces économiques de la demande touchent à tous les aspects de l'économie, y compris la politique budgétaire et les engagements monétaires ainsi que la concurrence internationale et les politiques commerciales. Les forces structurelles de la demande comprennent les changements technologiques, la restructuration industrielle et les changements organisationnels.

Il est souvent difficile d'isoler les facteurs économiques et structurelles de la demande ou de déterminer leur importance relative puisqu'ils sont étroitement reliés entre eux. C'est pourquoi une aide à l'adaptation dans des circonstances précises, comme avec l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, est très difficile à mettre en place.

Les facteurs qui influencent la disponibilité de la main-d'oeuvre comprennent les changements démographiques, l'immigration, les études et le taux d'activité. D'autres facteurs du marché du travail qui influencent l'adaptation sont les obstacles salariaux qui empêchent la mobilité (l'âge ou les obligations familiales par exemple), les niveaux de compétences et les mécanismes de soutien social comme les garderies et la sécurité du revenu.

La restructuration économique et l'adaptation des travailleurs qui en découle ne sont pas nécessairement des signes de problèmes économiques globaux. Certains de ces changements sont nécessaires à l'augmentation de la productivité qui joue un rôle essentiel dans l'amélioration du niveau de vie. Ces transitions sont des signes positifs des grands changements technologiques, structurels et organisationnels qui se produisent à mesure que nous créons des industries à valeur ajoutée plus élevée, et que nous nous assurons qu'une main-d'oeuvre très qualifiée est disponible pour faciliter ces transitions.

Cependant, il faut souligner que si la mobilité de la main-d'oeuvre et l'adaptation efficace sont critiques dans un monde de changements technologiques rapides et de marchés mondiaux, certaines adaptations ne sont ni nécessaires ni souhaitables. En effet, une certaine part de la restructuration est le résultat d'actions improvisées ou inefficaces de l'entreprise, alors qu'une autre part peut être associée à des politiques industrielles et économiques mal avisées de la part des gouvernements. Lorsque la mobilité de la main-d'oeuvre est involontaire, elle ne constitue pas une expérience facile ou naturelle pour les personnes touchées. Même si les changements involontaires d'emploi peuvent permettre d'occuper un nouveau poste comparable ou même supérieur à l'emploi précédent, beaucoup trop d'entre eux forcent les travailleurs à occuper des emplois inférieurs, à se retirer du marché du travail ou à se retrouver en chômage. Dans ces cas, le terme «adaptation» est un euphémisme pour «perte d'emploi».

L'aspect négatif de l'adaptation soulève d'autres questions plus générales. Une d'entre elles est de savoir si le fardeau de l'adaptation est réparti équitablement dans la société. Il faudrait aussi savoir si le bouleversement ou l'adaptation inefficace se perpétue continuellement et devient un obstacle au processus d'adaptation. Pour ce qui est de cette dernière question, il est important que les entreprises utilisent des pratiques internes, et les gouvernements des politiques du marché du travail, pour tenter de minimiser le nombre de personnes qui perdent leur emploi. Lorsqu'une perte d'emploi est inévitable, les travailleurs touchés doivent être traités avec dignité pour éviter que se perpétuent les effets négatifs.

ROULEMENT DU PERSONNEL

Sur le plan de la demande ou des emplois, les changements sont le résultat de la création, de l'expansion, de la diminution ou de la fermeture des entreprises. Ce processus fait intervenir un taux de roulement important des travailleurs et des emplois. La recherche la plus complète sur le taux de roulement du personnel au Canada a été effectuée par Baldwin et Gorecki pour Statistique Canada et le Conseil économique du Canada.[2] Ils ont examiné plusieurs indicateurs de roulement dans le secteur manufacturier en se basant sur des données de 1970 à 1981.

Un indicateur d'inconstance du marché du travail est calculé en additionnant le nombre brut d'emplois perdus et le nombre brut d'emplois créés. Selon cet indicateur, le taux de roulement du personnel a atteint annuellement 18 % des emplois totaux dans le secteur manufacturier au Canada de 1970 à 1981, tandis que le changement d'emplois net était inférieur à 1 %. Pendant cette période de dix ans, le total brut du nombre de travailleurs a augmenté de 40 %. Le nombre brut d'emplois perdus a été de 31 %, dont 19 % a résulté de fermetures d'usines et 12 % d'abolitions de postes.

Le roulement est encore plus prononcé sur le plan des entreprises. Quarante-trois pour cent des entreprises du secteur manufacturier canadien qui existaient au début de 1970 avaient

TABLEAU III.2 **Taux de roulement des entreprises de l'Ontario, 1978-1986**

TAILLE DE L'ENTREPRISE (NOMBRE D'EMPLOYÉS)	TAUX DE NATALITÉ (%)	TAUX DE DÉCÈS (%)	TAUX DE ROULEMENT (%)
Moins de 5	97,4	-53,7	151,1
5 à 19	52,8	-36,1	88,9
20 à 49	38,8	-33,6	72,4
50 à 99	34,5	-32,3	66,8
100 à 499	24,5	-30,7	55,2
500 +	12,2	-21,7	33,9
Toutes les entreprises	83,1	-48,4	131,5

Taux de natalité = pourcentage de nouvelles entreprises par rapport au nombre total d'entreprises en 1978
Taux de décès = pourcentage d'entreprises qui ont fermé leurs portes par rapport au nombre total d'entreprises en 1978
Taux de roulement = somme des naissances et des décès en pourcentage par rapport au nombre d'entreprises en 1978

Source : ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie du Canada.

fermé leurs portes en 1980, et un tiers des entreprises existantes en 1980 avaient été mises sur pied à partir de 1970. La majorité des nouvelles entreprises étaient totalement nouvelles (plus de 27 %) tandis qu'une minorité (près de 6 %) des entreprises sont nées de fusions.

Ces données qui touchent la période 1970-1980 révèlent des points intéressants du processus de restructuration au Canada.

[2] John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, *Aspects de l'évolution du marché du travail au Canada : mutations intersectorielles et roulement de la main-d'oeuvre*, Ottawa, Statistique Canada, 1989 et *Changement structurel et adaptation : croissance des entreprises et rotation de la main-d'oeuvre*, Ottawa, Conseil économique, 1990.

On aurait tendance à croire que le changement n'est pas si important en termes de changement net dans un secteur ou entre les secteurs, mais ces chiffres montrent que la réaffectation dans les entreprises reste assez grande peu importe la façon de l'évaluer, et qu'elle est beaucoup plus importante que les mesures traditionnelles des mouvements entre les industries semblent l'indiquer. De plus, la recherche indique que la concurrence interne dans une industrie est un élément qui compte plus que le changement de structure ou le déclin de secteurs de l'industrie sur le plan des suppressions d'emplois.

TABLEAU III.3 Fermetures totales et partielles d'usines en Ontario, 1981-1989

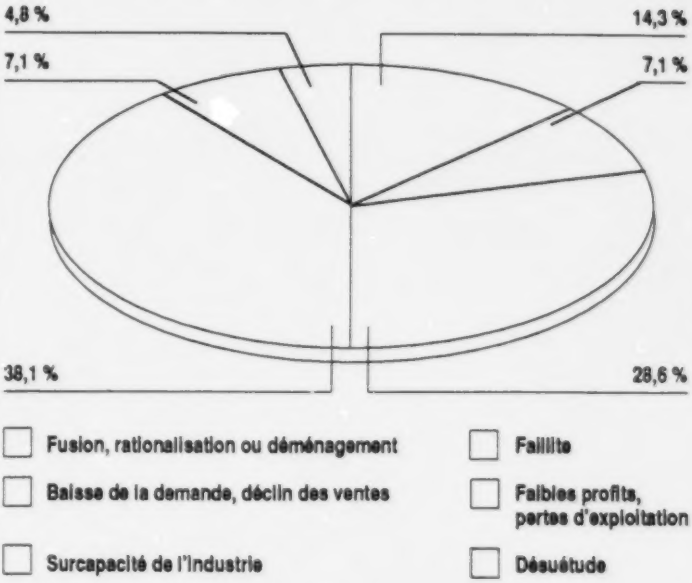
ANNÉE	FERMETURES PARTIELLES	EMPLOYÉS TOUCHÉS	FERMETURES TOTALES	EMPLOYÉS TOUCHÉS	FERMETURES TOTALES	NOMBRE TOTAL D'EMPLOYÉS
1989	22	2 979	77	9 705	99	12 684
1988	12	1 129	58	8 127	70	9 256
1987	10	980	60	9 124	70	10 104
1986	14	1 116	41	7 007	55	8 123
1985	18	2 081	54	5 630	72	7 711
1984	16	2 341	47	5 526	63	7 867
1983	9	1 076	53	5 558	62	6 634
1982	13	1 232	73	9 918	86	11 150
1981	13	1 400	49	5 497	62	6 897

Source : Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre, ministère du Travail de l'Ontario.

Cela suggère un rôle important pour les politiques d'adaptation et les politiques économiques au sein de l'entreprise ou d'un secteur. Enfin, à court terme, la création ou la fermeture d'entreprises entraînent peu de déplacements pour les travailleurs, mais à long terme (sur une période de dix ans par exemple) les pertes d'emplois dues aux fermetures sont plus élevées (19 %) que celles dues aux compressions de personnel (12 %). Cela signifie aussi que les fermetures doivent être un élément important des politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Une évaluation plus récente de la création et de la fermeture d'entreprises dans tous les secteurs en Ontario suggère que dans les années 80, le roulement du personnel a été encore plus élevé que celui du secteur manufacturier dans les années 70. Environ 179 000 entreprises, soit environ 62 % du nombre total des entreprises existantes en 1986, ont été mises sur pied depuis 1978. Les petites entreprises de moins de 20 employés étaient responsables de plus de 90 % de la croissance. Pendant la même période, 184 000 entreprises, soit 48 % du total des entreprises existantes en 1978, avaient disparu en 1986; la grande majorité étaient des petites entreprises. Le taux de roulement (total des entreprises crées et dissoutes exprimé en pourcentage d'entreprises en 1978) de toutes les entreprises en Ontario pendant cette période a atteint 132 %. Même les grandes entreprises de 500 employés et plus affichaient un taux particulièrement élevé de 34 %.

TABLEAU III.4 **Motifs des fermetures totales d'usines en 1989**



Source : compilé par la Fédération du travail de l'Ontario, basé sur les données du ministère du Travail de l'Ontario.

MISES À PIED ET FERMETURES EN ONTARIO

Comme nous l'avons expliqué précédemment, un des aspects les plus importants de l'adaptation, surtout à long terme, est le déplacement résultant de fermetures d'usine. Les données sur les fermetures d'usines en Ontario indiquent que les mises à pied de 50 employés et plus ont diminué grandement après la récession de 1982, mais qu'elles ont recommencé à augmenter à partir de 1986, malgré la baisse du taux de chômage et une forte croissance économique. Plus de 12 000 travailleurs ont perdu leur emploi à cause de fermetures totales ou partielles en 1989. C'est un nombre plus grand qu'en 1982, au pire de la récession.

En Ontario, la plupart des mises à pied ont eu lieu dans le secteur manufacturier, et les motifs les plus souvent invoqués étaient «la fusion, la rationalisation ou le déménagement». Cela prouve que l'industrie peut faire l'objet d'une restructuration notable, même en période de prospérité économique relative, et ce phénomène est peut-être dû à la concurrence mondiale, à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et, plus récemment, à la politique monétaire fédérale. La possibilité d'une intensification de ces changements de structure à cause d'un ralentissement cyclique de l'économie est un sujet d'inquiétude. La croissance de l'emploi a beaucoup ralenti depuis 1988 et les mises à pied semblent augmenter.

ADAPTATION ET CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES

Les données précédentes sur le taux de roulement du personnel et des entreprises ainsi que sur les fermetures et les mises à pied ne donnent pas une idée précise de l'importance des changements dans les entreprises. Un des éléments principaux qui forcent le processus d'adaptation interne est le changement technologique. L'introduction d'une technologie nouvelle entraîne deux sortes d'adaptations : elle exige d'abord plus de

TABLEAU III.5 **Adaptations causées par les changements technologiques au Canada, 1980-1985**

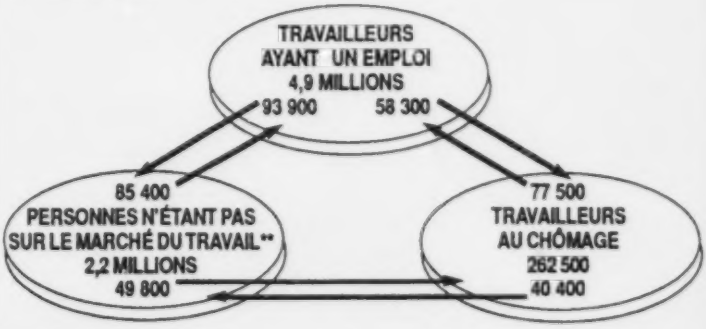
MÉTHODES D'ADAPTATION	PROPORTION D'INNOVATEURS UTILISANT CHAQUE MÉTHODE*
Mutations	44,0 %
internes	43,1
externes	4,6
Mises à pied	10,4
temporaires	2,4
permanentes	9,4
Retraite anticipée	6,4
Diminution d'heures/ travail à temps partiel	9,9
Certaine adaptation de la main-d'oeuvre excédentaire	66,5

* Plus d'une méthode peut être utilisée à la fois
Source : Conseil économique du Canada.

compétences de la part de la main-d'oeuvre et elle crée du personnel excédentaire. Ce dernier point se produit lorsque les nouvelles technologies font diminuer le nombre de travailleurs requis pour obtenir un certain niveau de production, ou lorsqu'elles modifient le type de travail et rendent certaines compétences désuètes.

Il y a plus de chances que la restructuration interne résultant d'un changement technologique se produise lorsque l'économie va bien et que les entreprises sont prêtes à investir dans du nouveau matériel. Cependant, il est difficile d'évaluer

TABLEAU III.6 **Moyenne mensuelle du mouvement de la main-d'oeuvre en Ontario, 1989***



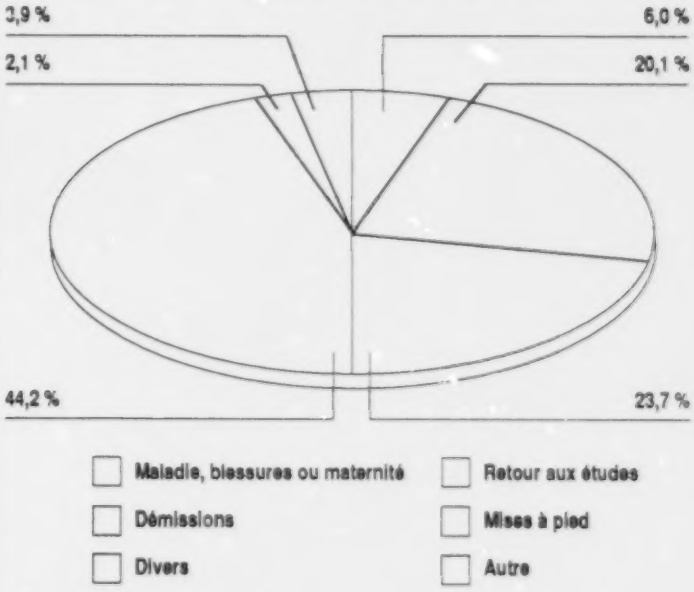
* Basé sur les données de janvier à octobre 1989
** Sans emploi ni au chômage
Source : compilation spéciale des données de Statistique Canada préparée par Emploi et Immigration Canada, Bureau de l'économiste régional, 1989.

dans quelle mesure l'adaptation peut être attribuée au changement technologique. Dans le cadre d'une enquête pour le Conseil économique du Canada, les deux tiers des employeurs ont dit qu'une certaine adaptation est nécessaire pour répondre aux innovations techniques. L'adaptation citée le plus fréquemment était la mutation interne, une solution idéale, mais qui n'est pratiquement possible que dans les grandes entreprises. Dans plus de dix pour cent des cas, il y a avait eu des mises à pieds, et c'est dans les entreprises intermédiaires (101 à 500 travailleurs) que les changements technologiques entraînaient le plus de mises à pied.

PERTES D'EMPLOI ET MOBILITÉ DE LA MAIN-D'OEUVRE

Le roulement du personnel est évidemment une situation dramatique pour ceux qui perdent leur emploi. Si le roulement du personnel est élevé dans une économie dynamique, la mobilité de la main-d'oeuvre l'est encore plus. Les travailleurs changent d'emplois dans la même entreprise, ils changent

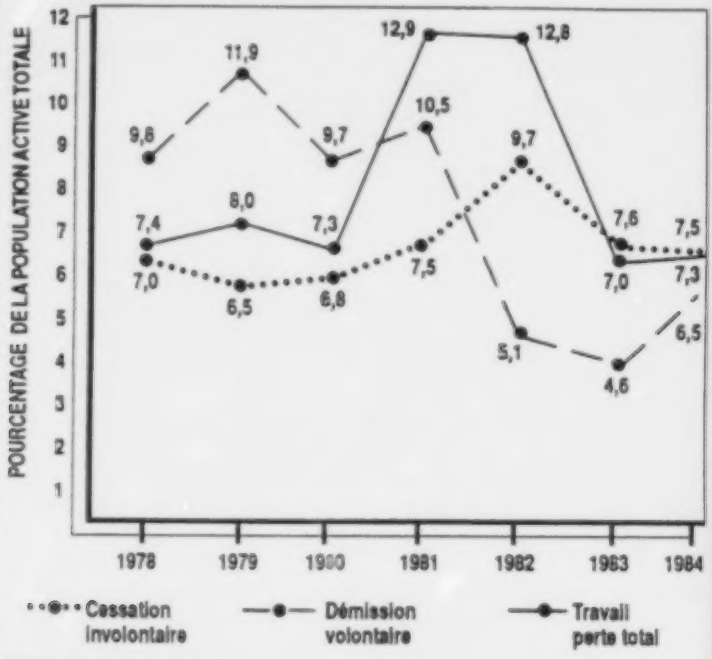
TABLEAU III.7 **Répartition des motifs de cessations d'emploi Moyenne annuelle, tous les secteurs, 1974-1986**



Remarque : divers comprend les conflits de travail, les retraites anticipées et le partage.
Source : Statistique Canada.

d'entreprises, d'industries et de métiers, ils quittent le marché du travail ou y reviennent. Tous les mois, environ 10 % de la main-d'oeuvre ontarienne subit un changement dans sa situation de travail. La plupart des travailleurs passent immédiatement d'un emploi à un autre. Environ 3,1 % de ceux qui ont un emploi quittent le marché du travail ou perdent leur emploi, alors qu'une plus grande part arrivent sur le marché du travail ou trouvent un emploi.

TABLEAU III.8 **Départs volontaires et involontaires (permanents) dans le secteur manufacturier, 1978-1984**



Source : Baldwin et Gorecki, *Aspects de l'évolution du marché du travail au Canada : mutations intersectorielles et roulement de la main-d'oeuvre*, p. 29, tableau 7.

La mobilité de la main-d'oeuvre touche généralement un petit nombre de travailleurs. Cette adaptation mineure fait partie du processus constant de restructuration économique. Nous négligeons souvent cet aspect, pour mettre l'accent sur les mises à pied touchant un grand nombre de travailleurs, même si elles sont relativement moins fréquentes. Mais les adaptations à petite échelle sont cumulativement et en soi aussi importantes que les adaptations plus visibles.

La mobilité volontaire de la main-d'oeuvre est généralement une bonne chose pour ceux qui en font l'expérience, puisqu'ils trouvent de meilleurs emplois, continuent leur éducation ou leur formation, ou se concentrent sur des objectifs personnels. Cependant, même si les changements sont volontaires, l'adaptation n'est pas toujours idéale. Et si la mobilité est involontaire, elle peut être négative pour la personne impliquée et pour la société. L'hypothèse traditionnelle sous-jacente aux politiques d'adaptation est que la plupart des changements sont volontaires ou que du moins le chômage qui en résulte est temporaire. Jusqu'à tout récemment, notre capacité de comprendre ce problème était limitée par l'absence de données adéquates et de recherches fondamentales sur la perte d'emploi. Heureusement, de nouvelles recherches ayant recours à des données administratives tirées d'enquêtes sur le chômage et d'autres enquêtes spériales nous ont permis de comprendre ce qui arrive aux travailleurs canadiens qui perdent leur emploi.[3]

[3] Baldwin et Gorecki, *Aspects de l'évolution du marché du travail au Canada : mutations intersectorielles et roulement de la main-d'oeuvre*, op. cit., p. 29.

leur emploi divisé par le nombre de travailleurs qui conservent leur emploi) était de 46 %. Un peu plus de la moitié des cessations d'emploi qui se produisent au Canada sont des départs volontaires, en ce sens que les travailleurs changent d'emploi, retournent aux études ou quittent leur emploi pour cause de maladie ou de grossesse. Entre 1974 et 1986, 44 % de toutes les cessations d'emploi au Canada étaient des mises à pied ou des départs involontaires. Le nombre de mises à pied était deux fois plus élevé que celui des départs volontaires, mais puisqu'une bonne partie des mises à pied étaient temporaires (le travailleur reprenant un emploi chez son ancien employeur en-deçà de deux ans), les mises à pied et les départs volontaires permanents représentaient environ le même pourcentage des cessations d'emploi.[4]

Le taux de pertes d'emplois permanentes (quelles que soient les raisons) dans le secteur manufacturier est trois fois supérieur au taux réel de la baisse d'emploi. De mai 1989 à mai 1990, environ 8 % des emplois du secteur manufacturier ont été perdus. En Ontario seulement, 61 000 emplois de ce secteur, soit 6 %, ont disparu, selon les chiffres de Statistique Canada.

Entre 1978 et 1984, le taux annuel moyen de mises à pied permanentes (7,5 %) est très proche du taux annuel brut de pertes d'emploi (9 %). Le tableau III.8 montre également que les cessations d'emploi permanentes involontaires dépassent le nombre de départs volontaires depuis 1982. L'étude de Statistique Canada d'où sont tirées ces données conclut que

TABLEAU III.9 Neuf cas d'adaptation externe de la main-d'oeuvre en Ontario

COMPAGNIE	VILLE	INDUSTRIE	DATE	EMPLOYÉS TOUCHÉS	RAISONS DE LA FERMETURE	POURCENTAGE RÉAFFECTÉ EN UN AN[1]
Canron	St. Thomas	Fonderie de fer	09/88	90	Changement technologique	74 %
Electrolux	Brockville	Produits électriques	10/87	300	Perte de contrats importants	49 %
Firestone	Hamilton	Pneus et chambres à air	01/88	1 286	Changement technologique	95 %
Fleck	Exeter	Fils métalliques et produits connexes	09/88	237	Concurrence des pays à plus faibles salaires	54 %
Greening	Hamilton	Câbles	05/88	121	Concurrence étrangère	76 %
Donald	Midland	Câbles		71	Concurrence étrangère	91 %
Inco	Sudbury	Mine	05/82	850	Concurrence étrangère	82 %
			12/82	1 240	Concurrence étrangère	56 %
MacMillan Bloedel	Thunder Bay	Panneaux de grandes particules	01/89	115	Concurrence d'une autre usine canadienne	91 %[2]
Planter's Peanuts	Toronto	Produits alimentaires	10/87	145	Rationalisation	66 %
Spartan	Campbellford	Pièces électriques et électroniques	07/88	165	Perte de contrats importants	65 %

1. Le numérateur comprend ceux qui ont trouvé un nouveau travail, la retraite, le déménagement, la formation, le retour aux études, les congés de maternité et les accidents du travail. Le dénominateur comprend tous ceux qui ont besoin d'une adaptation quelconque. Le dénominateur n'est pas nécessairement le nombre total de mises à pied.
2. Même si le pourcentage des gens réaffectés est élevé, un grand nombre ont trouvé des emplois à des salaires inférieurs de 25 % à ce qu'ils gagnaient précédemment.

Source : études de cas de Canada Consulting.

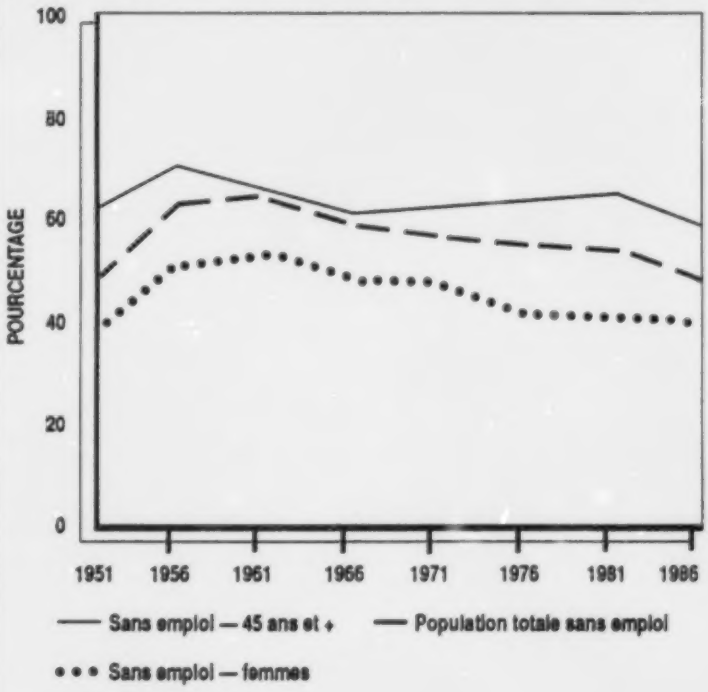
4 *Ibid.*, p. 24.

même si les fluctuations annuelles de l'emploi sont essentiellement temporaires pour l'entreprise, ce n'est pas le cas pour les travailleurs. Cela vient étayer l'argument qui préconise une politique du marché du travail plus active pour aider les travailleurs et les entreprises à assumer le processus d'adaptation.

MOBILITÉ INTERNE ET EXTERNE

Il existe essentiellement deux types de mobilité de la main-d'oeuvre : la mobilité interne qui se rapporte à des changements d'emploi au sein de la même entreprise et la mobilité externe qui se rapporte aux travailleurs qui passent d'un employeur à un autre, qui se retrouvent sans emploi ou qui quittent le marché du travail. La mobilité interne est plus courante dans les grandes entreprises parce que la complexité de leur organisation offre plus de possibilités. En outre, les politiques sur les ressources humaines de l'entreprise et les conventions collectives entre employés et employeurs portent sur l'embauche et la mise à pied, les promotions, et les programmes de formation internes. Ces politiques définissent si la mobilité interne est possible et

TABLEAU III.10 **Pourcentage de personnes sans emploi ayant été mises à pied**



Source : Statistique Canada, *La main-d'oeuvre*, 1981-1989.

comment la mettre en place.

Les petites entreprises n'ont pas les capacités d'offrir plusieurs possibilités de mobilité interne. Leurs politiques sur les ressources humaines, le cas échéant, ne sont pas aussi bien structurées que dans les grandes entreprises. C'est pourquoi leur restructuration force souvent les travailleurs à chercher un emploi ailleurs. Par conséquent, les politiques publiques sur

l'adaptation qui sont en théorie communes aux grandes et petites entreprises, revêtent beaucoup plus d'importance pour les petites entreprises offrant peu de possibilités d'adaptation interne.

Dans le cadre de ses recherches, le Conseil a examiné le cas de neuf entreprises de l'Ontario qui ont fermé leurs usines ou rationalisé leur main-d'oeuvre en effectuant des mises à pied importantes entre mai 1982 et janvier 1989. Ces fermetures et mises à pied ont touché plusieurs industries et régions, et différents nombres de travailleurs. Les raisons invoquées pour justifier les fermetures étaient elles aussi différentes, allant du changement technologique à la concurrence étrangère. Les chiffres indiquant le pourcentage d'employés qui ont dû s'adapter doivent être examinés avec prudence, puisque la définition d'adaptation varie grandement d'une entreprise à une autre. Personne n'a essayé d'évaluer le nombre de travailleurs qui se sont adaptés de façon positive, selon notre définition plus précise, puisqu 'aucune donnée n'est disponible. Le Conseil a plutôt examiné le pourcentage d'employés mis à pied qui ont été réaffectés, y compris ceux qui sont retournés au travail, mais aussi ceux qui ont pris leur retraite, qui ont participé à un programme de formation, qui sont retournés aux études ou qui ont pris un congé de maternité. Dans la plupart des cas, une part importante de travailleurs licenciés n'avaient toujours pas d'emplois un an plus tard. Dans quelques cas, près de la moitié de la main-d'oeuvre n'a pas été réaffectée.

MISES À PIED ET CHÔMAGE

Dans une économie prospère ayant un niveau d'emploi en hausse, le nombre d'emplois créés dépassera évidemment le nombre d'emplois perdus. En 1988, une bonne année pour l'économie de l'Ontario, un peu plus de 100 000 emplois ont été créés pendant l'année. Toutefois, pendant la même année, la moyenne mensuelle des personnes sans emploi en Ontario était de plus de 256 000. La moitié d'entre elles avaient perdu leur emploi à cause d'une mise à pied ou d'une autre raison hors de leur contrôle. Compte tenu d'une durée moyenne de chômage de 20 semaines, environ 320 000 Ontariens ont perdu leur emploi et ont été en chômage en 1988. Ces chiffres suggèrent que la prospérité économique n'a pas que des bons côtés et que le problème d'adaptation est très important même lorsque l'économie se porte bien.

L'enquête spéciale de Statistique Canada sur les activités du marché du travail donne des renseignements sur ce qui arrive à ceux qui perdent leur emploi. L'enquête, effectuée en 1986, porte sur des travailleurs qui ont perdu leur emploi à plein temps de façon permanente entre 1981 et 1984.[5] Le résultat le plus intéressant est que le taux de chômage chez les travailleurs licenciés en 1986 était de 25 %, soit près du double du taux de chômage de la main-d'oeuvre en général.

Il est aussi intéressant de noter qu'un grand nombre de ceux qui ont trouvé un autre emploi ont dû se contenter d'un salaire inférieur. Seulement 17 % ont suivi un programme de formation ou de recyclage, tandis que 17 % se sont déplacés pour trouver un nouvel emploi. La plupart sont allés travailler dans un autre secteur de l'industrie. Seulement 30 % ont pu trouver

---

[5] Garnett Picot et Ted Wannel, *Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne*, Ottawa, Statistique Canada, 1987.

un emploi dans la même industrie. Les déplacements vers des emplois moins bien rétribués se sont faits du secteur manufacturier au secteur des services.

Les recherches dans ce domaine indiquent aussi que lorsque la mobilité de la main-d'oeuvre diminue entre les industries à cause d'un ralentissement économique, le chômage augmente.[6] Les travailleurs déplacés qui restent dans la même industrie ont plus de chances de se retrouver au chômage que ceux qui ont changé d'industrie, qu'ils trouvent un nouvel emploi ou non. Les travailleurs plus âgés et ceux qui perdent leur emploi de façon involontaire sont moins mobiles et occupent une place beaucoup trop grande dans les statistiques du chômage. Leur habileté et leur volonté de changer d'industrie sont liées à leur désir de ne pas perdre leurs compétences acquises. Cela justifie le besoin d'une aide quelconque pour permettre aux travailleurs de se recycler afin de faciliter la mobilité entre les industries. Cependant, comme l'indique l'étude précédente, les travailleurs qui changent souvent d'industries perdent beaucoup au niveau du salaire. Dans de nombreux cas, surtout lorsque le travailleur est âgé, il est préférable d'opter pour des stratégies n'exigeant pas de formation majeure et visant à trouver un emploi dans le secteur où il a acquis ses compétences.

Cependant, la norme dans la plupart des secteurs est de passer d'une industrie à l'autre. Une enquête de 1985 sur l'adaptation de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'automobile a examiné les mouvements des travailleurs entre 1978 et 1983, période où le nombre d'employés est passé de 117 000 au Canada à des niveaux plus élevés, pour ensuite tomber tout juste à un peu plus de 105 000. Pendant cette période, environ 93 000 travailleurs sont venus de l'extérieur (autres industries, sans emploi ou nouveaux venus sur le marché du travail). Des quelque 104 000 qui ont quitté l'industrie de l'automobile, plus de 80 % travaillaient ailleurs au moment de l'étude, 4,5 % n'avaient pas d'emploi et touchaient des prestations d'assurance-chômage, et un peu moins de 15 % avaient quitté le marché du travail sans être admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Le Conseil consultatif sur l'adaptation (1989) a fait savoir que des mouvements encore plus importants avaient eu lieu dans l'industrie chimique pendant la même période. Dans cette industrie, 9 000 travailleurs ont dû faire appel à l'assurance-chômage et 23 400 semblent avoir quitté le marché du travail. La mobilité a aussi été assez importante d'une province à l'autre.

Bien que la mobilité de la main-d'oeuvre soit un processus constant et positif tant pour le travailleur que pour la société en général, la combinaison de travailleurs mis à pied qui sont forcés d'accepter des emplois moins bien rétribués, de travailleurs qui perdent leur emploi et le grand nombre de personnes qui quittent le marché du travail est un signal qui indique que l'adaptation n'est pas efficace. Si le processus était efficace, les travailleurs trouveraient rapidement un nouvel emploi, qui répondrait relativement bien à leurs aspirations professionnelles.

Un facteur qui compte pour beaucoup sur le plan de l'adaptation est le taux de chômage dans l'ensemble de

---

6 Surendra Gera et Syed Sajjadur Rahman, *Sectoral Labour Mobility and Canadian Unemployment: Evidence from the Microdata*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1990.

TABLEAU III.11 **Étude de 1986 sur des travailleurs déplacés de façon permanente de 1981 à 1984**

Environ 300 000 travailleurs en Ontario ont perdu des emplois à plein temps (et non pas été rappelés) de 1981 à 1984.	En moyenne, il a fallu près de six mois pour trouver un emploi, mais la période a grandement varié, allant de trois semaines pour le quart de la main-d'oeuvre à un an pour 10 % des travailleurs.
La cause principale de perte d'emploi (36 %) au Canada est la fermeture ou le déménagement d'une usine.	En moyenne, le salaire des nouveaux emplois était inférieur de 7 % (sans tenir compte de l'inflation) à celui des anciens emplois. Les travailleurs âgés ou ayant moins d'éducation avaient plus tendance à subir des pertes de salaire plus importantes.
Les travailleurs chez qui les pertes d'emplois ont été élevées étaient jeunes (20 à 34 ans), ils détenaient ce poste depuis moins de trois ans, et travaillent dans la construction, les mines, les pâtes ou dans le secteur manufacturier.	Chez les travailleurs licenciés, 17 % ont suivi des cours de recyclage après la perte de leur emploi; seulement 5 % ont suivi les programmes de formation du gouvernement.
Environ 72 % des travailleurs ont trouvé des emplois à plein temps un peu après la mise à pied et 15 % en ont trouvé à temps partiel. Cependant, plusieurs ont perdu ou laissé l'emploi, si bien qu'en 1986, seulement 57 % de ceux licenciés travaillaient à plein temps et 6 % à temps partiel.	Pour se trouver un emploi, 17 % ont déménagé, mais seulement 2 % ont reçu l'aide financière du gouvernement pour déménager.
Le taux de chômage des travailleurs licenciés, même ceux qui ont travaillé longtemps dans le passé, était de 25 %, soit plus du double du taux de chômage de la main-d'oeuvre totale.	Seulement 30 % des travailleurs ont trouvé un nouvel emploi dans la même industrie. Environ 45 % de ceux qui ont perdu leur emploi dans les industries de production de biens ont trouvé un nouvel emploi dans le secteur des services.

Source : Garnet Picot et Ted Wannel, *Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne*, Statistique Canada, 1987.

l'économie. Ceux qui perdent leur emploi vivront une expérience fort différente si le taux de chômage est faible et que la demande de travailleurs soit forte. Des conditions macro-économiques favorables permettront la création de nouvelles possibilités pour ceux qui ont besoin de changer d'emploi, de lieu de travail ou de compétences, et permettront à plus de personnes de rester sur le marché du travail.

Il semble que les travailleurs licenciés en Ontario au début des années 80 se soient mieux tirés d'affaires que les travailleurs des autres provinces dans des conditions semblables. Cela est probablement dû au taux de chômage inférieur en Ontario et à la vigueur de l'économie ontarienne comparativement à celle des autres provinces. Cependant, le chômage existe quand même en Ontario, particulièrement dans le Nord, et ces différences régionales marquées ne permettent pas à certains travailleurs de voir avec optimisme l'éventualité d'un déplacement.

GROUPES À RISQUES DANS LE PROCESSUS D'ADAPTATION

Les transitions vers de nouvelles possibilités économiques et de nouveaux emplois ne se font pas toujours en douceur. Même quand des postes sont disponibles, les personnes ayant perdu leur emploi ne possèdent pas toujours toutes les compétences requises pour être embauchées immédiatement. En outre, le processus d'adaptation est plus difficile pour certains groupes que pour d'autres.

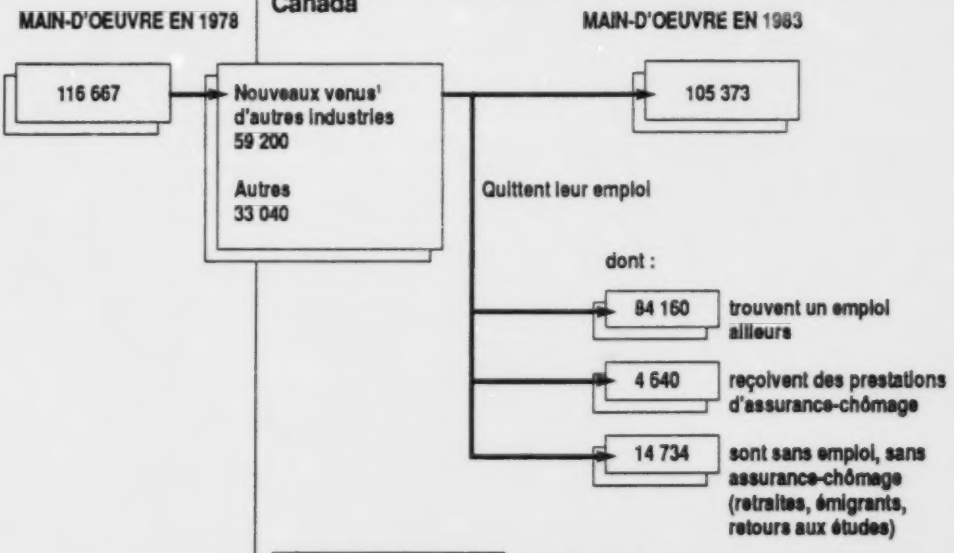
Certains groupes s'adaptent beaucoup mieux que d'autres. Les recherches sur les pertes d'emploi et le chômage montrent que les groupes pour lesquels la situation est la plus difficile sont les travailleurs âgés, ceux sans compétences, les analphabètes, les femmes, les personnes handicapées, les nouveaux immigrants et les travailleurs de collectivités mono-industrielles.

Les travailleurs âgés

Le taux de chômage est moins élevé chez les travailleurs de 45 ans et plus que chez les jeunes; par contre, les travailleurs âgés restent en moyenne 25 semaines sans emploi, ce qui est deux fois plus que la moyenne des personnes de 15 à 24 ans. L'enquête de Statistique Canada sur les pertes d'emploi, dont il a été question plus tôt, a révélé que c'est chez les travailleurs âgés, surtout ceux de 55 ans et plus, qui avaient été licenciés entre 1981 et 1984, que

TABLEAU III.12

Mobilité entre les industries dans le secteur automobile Situation de la main-d'oeuvre en 1983 par rapport à 1978, Canada



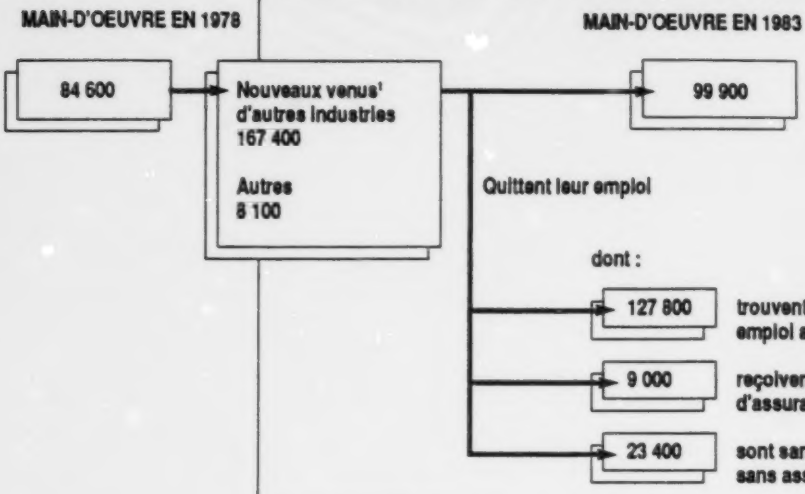
1. Une partie des nouveaux venus sur le marché du travail ont perdu leur emploi entre 1978 et 1983.

Source : étude sur l'adaptation de la main-d'oeuvre du secteur automobile de la CEIC pour le Groupe de travail sur les ressources humaines du secteur de l'automobile, 1985.

le taux de chômage était le plus élevé en 1986. De plus, ceux de ce groupe d'âge qui ont trouvé un autre emploi, ont souvent dû accepter une baisse de salaire supérieure à la moyenne, et avaient moins tendance à se recycler ou à se déplacer.

Les travailleurs âgés sont plus vulnérables à l'adaptation parce qu'ils sont souvent concentrés dans les industries en pleine maturité qui doivent affronter une vive concurrence, ce qui nécessite une restructuration ou la fermeture. Comme ces travailleurs sont en poste depuis plus longtemps et qu'ils ont des

TABLEAU III.13 **Mobilité entre les industries dans le secteur chimique**
Situation de la main-d'oeuvre en 1983 par rapport à 1978 Canada



1. Une partie des nouveaux venus sur le marché du travail ont perdu leur emploi entre 1978 et 1983.
Source : Emploi et Immigration Canada, recherche et études spéciales réimprimées dans *S'adapter pour gagner*, rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation, 1989.

compétences plus restreintes, il n'est pas facile pour eux de passer à d'autres entreprises ou industries. Ils devront peut-être investir dans leur formation, en termes d'argent et de temps, et en tirer moins d'avantages parce qu'il leur reste moins d'années à travailler. Les réductions importantes de revenu que subissent les travailleurs âgés sont fréquemment aggravées par les employeurs qui ne paient pas les salaires, les vacances ou les indemnités de cessation d'emploi, en cas de faillite, de mise sous séquestre, d'abandon ou de vente de leur entreprise.

La stratégie de recyclage ou d'adaptation la plus efficace pour les travailleurs plus âgés doit commencer avant le licenciement. Idéalement, il devrait y avoir une adaptation interne dans un autre poste au sein de l'entreprise. La mobilité externe est plus difficile pour les personnes de ce groupe d'âge, mais si elle est inévitable, ces personnes peuvent en profiter en ayant un salaire convenable, une indemnité de cessation d'emploi et les services de conseillers. Lorsque le travailleur mis à pied a près de 65 ans ou qu'il est en mauvaise santé, le recyclage présente peu d'avantages pour lui-même ou la société. Dans de tels cas, il est plus logique de songer à prendre une retraite anticipée.

Les femmes

Les femmes sont un autre groupe soumis à des risques dans le processus d'adaptation. Le chômage est plus élevé chez les femmes que chez les hommes, et elles travaillent plus souvent dans des industries où les salaires sont peu élevés, où le travail à temps partiel prédomine et où les employeurs sont vulnérables. Comme les travailleurs âgés, les femmes devront s'adapter dans une proportion beaucoup plus élevée aux conséquences de l'Accord du libre-échange et aux changements technologiques, puisqu'elles travaillent surtout dans des industries protégées, comme le textile, où les tarifs douaniers sont en train de disparaître.

Les problèmes d'adaptation des femmes sur le marché du travail sont nombreux. Les femmes doivent faire face à des obstacles initiaux dans les emplois non traditionnels bien rémunérés et à compétences élevées. Lorsqu'il leur est possible d'acquérir une formation, elles sont souvent encouragées à opter pour des emplois moins bien payés et traditionnellement occupés par des femmes. Les femmes ayant des responsabilités familiales, surtout dans les familles monoparentales, doivent relever des défis encore plus grands pour obtenir des emplois suffisamment bien payés ou pour participer à des programmes de formation, à cause du manque de garderies.

Les conclusions d'une enquête du ministère du Travail de l'Ontario effectuée en 1984, portant sur des travailleurs impliqués dans 21 fermetures d'usines au début des années 80, confirment que l'adaptation a été plus difficile pour les femmes. Alors que 38 % des répondants masculins étaient sans emploi au moment de l'enquête, ce taux atteignait 55 % chez les femmes.[7] L'enquête a aussi montré que chez les travailleurs mis à pied qui trouvent un nouvel emploi, les hommes gagnent en moyenne 9 % de moins, et les femmes 20 % de moins qu'à leur emploi précédent. Il semble aussi que les rôles traditionnels sont renforcés par la mobilité forcée des travailleurs; parmi les femmes qui ont trouvé un nouvel emploi, la moitié occupent des emplois de bureaux comparativement au quart avant les mises à pied. Ces conclusions concordent avec celles d'une étude de 1985 du Groupe d'étude sur les ressources humaines dans le secteur automobile, qui a révélé que les femmes ayant perdu leur emploi dans ce secteur ont passé beaucoup plus de temps sans emploi que les hommes dans la même situation.

Les problèmes auxquels font face les femmes sur le marché du travail ont fait l'objet d'un intérêt marqué dans les politiques publiques au cours des dix dernières années. Pourtant, il n'y a eu que des progrès limités pour ce qui est de réduire l'écart entre les salaires des hommes et des femmes et d'éliminer les obstacles traditionnels en milieu de travail. De tels obstacles sont une preuve de la rigidité du marché du travail et deviennent de moins en moins acceptables du point de vue social et de l'éthique, et sont d'ailleurs inefficaces d'un point de vue purement économique. Nous devons de plus en plus compter sur les ressources humaines pour relever les défis de la technologie et de la productivité, et la participation des femmes est trop précieuse pour la mettre en jeu.

Travailleurs peu spécialisés ou défavorisés

Les travailleurs peu spécialisés et ceux qui n'ont pas beaucoup d'éducation ont eux aussi des difficultés à s'adapter. Les problèmes soulevés plus tôt dans ce rapport sur le manque d'éducation, les taux élevés de décrocheurs et l'analphabétisme expliquent en partie pourquoi certains groupes de travailleurs sans emploi vivent des moments difficiles. Les travailleurs ayant peu d'éducation ont un taux de chômage plus élevé et passent plus de temps sans emploi. Ceux qui quittent l'école pour travailler à plein temps risquent d'avoir plus de difficulté à s'adapter à un licenciement ou à un changement de technologie. Comme leur niveau de compétences est peu élevé et qu'ils ont

---

[7] Ministère du Travail de l'Ontario, *Labour Market Experiences of Workers in Plant Closures: A Survey of 21 Cases*, Toronto, 1984.

peu d'éducation, ces travailleurs se trouvent dans une situation difficile. Ils auront besoin d'aide sur le plan de l'éducation et de la formation, ainsi que d'une aide financière pour rendre la transition possible.

Les immigrants et les minorités visibles connaissent différents problèmes dans le processus d'adaptation. Il peut s'agir de racisme ou d'autres barrières sociales qui les empêchent de profiter pleinement du système d'éducation et d'avoir accès à la formation ou aux emplois. La difficutlé de parler la langue de travail est un autre facteur qui rend l'adaptation plus difficile pour les nouveaux immigrants ou les Canadiens qui ne parlent pas anglais.

Les travailleurs handicapés ont aussi de la difficulté à obtenir et à garder des emplois à cause des obstacles qu'ils rencontrent en milieu de travail. L'adaptation de ces travailleurs, comme pour les autres groupes qui ne peuvent participer pleinement à la formation ou aux différentes possibilités d'emplois, exige une attention spéciale en fonction de leurs besoins, ce qui représente plus que ce qu'offrent les programmes d'adaptation conventionnels. Par exemple, un travailleur handicapé utilisant un fauteuil roulant aura besoin d'un moyen de transport spécial pour assister à des séances de formation. Pour trouver un nouvel emploi, il faut s'assurer qu'un employeur possède les installations nécessaires et soit prêt à embaucher des personnes ayant des incapacités.

Les travailleurs de collectivités mono-industrielles

La capacité d'adaptation des travailleurs mis à pied dans une petite collectivité et surtout dans les villes mono-industrielles est plus limitée que celle des travailleurs qui perdent leur emploi dans une agglomération présentant plusieurs possibilités. Dans un rapport de 1979, le gouvernement fédéral indiquait qu'il y avait 115 collectivités mono-industrielles en Ontario. La plupart des industries oeuvraient dans les produits du bois, les mines et les raffineries. Les industries basées sur les ressources sont particulièrement vulnérables aux fluctuations des prix des marchandises, aux taux de change et aux cycles économiques.

Les travailleurs aux prises avec la fermeture de l'usine dans ces collectivités sont plus durement touchés parce qu'ils risquent de perdre des investissements considérables, comme des maisons ou des petites entreprises. L'infrastructure sociale de ces collectivités, y compris les écoles, les routes et les centres de santé, peut disparaître. Comme il y a souvent moins de possibilités d'emploi, il y a par conséquent moins de possibilités de formation dans ces collectivités que dans celles ayant une économie plus diversifiée. Il est toujours possible de déménager dans une autre collectivité, mais cette solution convient mieux aux célibataires et aux jeunes qu'aux travailleurs ayant une famille et attachés à la collectivité. Les changements émotifs peuvent être grands quand les familles et les amis doivent déménager pour trouver de nouveaux emplois.

Plusieurs études faites au Canada sur le déplacement des travailleurs dans les villes mono-industrielles soulignent le besoin de planifier la diversification bien avant la fermeture de l'industrie principale. Pour ce faire il faut une approche à l'adaptation en collectivité très différente de celle de la planification provisoire utilisée actuellement dans la plupart des

cas. La fermeture d'une mine ou d'une usine est souvent prévisible longtemps à l'avance, et pourtant, il arrive souvent qu'aucune planification ne soit faite. Pour être efficace, la diversification de la collectivité doit comprendre une planification longtemps à l'avance, une approche communautaire, l'élaboration de stratégies relatives aux ressources humaines et l'accès aux ressources financières pour permettre la diversification.[4]

Un rapport de 1989 du Conseil consultatif de l'emploi et de l'immigration décrivait la situation des collectivités mono-industrielles et identifiait certains facteurs supplémentaires qui contribuent au succès de leur adaptation et leur diversification économique :

- Une base de données globales est essentielle pour identifier les collectivités vulnérables, évaluer leurs besoins et déterminer leur capacité de se diversifier et de s'adapter.
- L'élément crucial d'une stratégie d'adaptation et de développement pour les collectivités mono-industrielles est la collectivité elle-même. Cela signifie un engagement solide de la collectivité envers le développement économique local; une connaissance éclairée des ressources et du potentiel de développpement de la collectivité; une forte direction et un soutien à l'échelon local; des attentes réalistes.
- Le processus de diversification et d'adaptation doit faire intervenir tous les paliers de gouvernement, les intérêts de la collectivité, les grands employeurs et les syndicats. Le gouvernement, ou un organisme communautaire, selon ce qui est le plus approprié, doit jouer un rôle de coordonnateur pour les intéressés et la prestation des programmes et services.
- Les avantages de l'adaptation communautaire ne doivent pas se limiter aux collectivités menacées.
- Un ensemble cohérent de politiques, de stratégies ou de lignes directrices doit être établi pour gouverner les besoins en adaptation des collectivités mono-industrielles. Les collectivités doivent avoir le soutien de politiques publiques.

EFFETS SOCIAUX ET SUR LA SANTÉ DE LA PERTE D'UN EMPLOI

Dans une société qui attache une grande importance au fait de détenir un emploi, la perte de celui-ci entraîne une série de problèmes sociaux, économiques et individuels assez profonds chez les personnes concernées. Les difficultés financières ne sont qu'un volet du problème. La perte d'un emploi mène souvent au chômage, qui lui serait la cause de problèmes matrimoniaux, d'alcoolisme, de mauvais traitements des enfants et de mauvaise santé. Comme il isole le travailleur de l'interaction normale avec les collègues, le chômage est un élément de plus sur la liste des facteurs qui font diminuer le respect de soi. Le stress associé à une perte d'emploi involontaire est une situation de crise

[4] Michael B. Decter, *La diversification et les collectivités mono-industrielles : les effets d'une approche de développement économique par la collectivité*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1989.

majeure dans la vie d'une personne, tout comme le divorce ou la mort d'un membre de la famille.

Les coûts sociaux et économiques du chômage et de la perte d'emploi chez les travailleurs, leurs familles et les collectivités sont élevés. Comme ces coûts sont difficiles à déterminer, ils ne sont pas toujours pris en compte dans l'évaluation de la rentabilité du processus de restructuration. Au Canada, plus de 12 milliards de dollars par année sont dépensés au titre de l'assurance-chômage, le programme de sécurité sociale à revenu unique le plus important au pays. Mais les coûts du chômage ne s'arrêtent pas qu'aux dépenses en argent. Des études effectuées dans divers pays démontrent que le chômage est associé à des niveaux plus élevés de stress, de crimes et de maladies, qui à leur tour font grimper la facture des programmes de soins de santé et de maintien de l'ordre. La perte de productivité entraîne probablement des coûts importants mais impossibles à calculer.

La gravité de ces effets sociaux, psychologiques, sur la santé et économiques a été confirmée par des études sur les travailleurs ontariens, après les fermetures des usines de SKF (1981) et de la Compagnie générale électrique du Canada (1984) à Scarborough. Chez SKF, trois travailleurs sur cinq ont déclaré que la fermeture avait complètement changé leur vie, et deux sur cinq ont dit qu'il a fallu trois à cinq ans pour que leur vie revienne à la normale.[9] La santé des travailleurs en chômage était beaucoup moins bonne que celle de ceux ayant trouvé un autre emploi. Une des constatations importantes de ces études est que les effets des mises à pied ont touché d'autres membres de la famille, et surtout les conjoints. Les travailleurs en chômage et leurs conjoints ont fait part de plus de maladies légères que le reste de la population ontarienne dont l'âge, le sexe, l'éducation et le profil d'emploi étaient semblables. Dans les deux cas, les travailleurs ont été avertis le plus à l'avance possible de leur mise à pied éventuelle et ont bénéficié du plus d'aide possible de la part des programmes existants.

Un certain nombre d'études faites aux États-Unis viennent appuyer ces constatations, et prouvent qu'il y a une augmentation importante des décès, des suicides, des homicides, des internements psychiatriques et des incarcérations reliés au chômage. L'Organisation mondiale de la santé a parrainé de nombreuses études sur les effets sur la santé du chômage et des pertes d'emploi.[10] Les conclusions de ce travail soulignent le besoin de changements importants dans les politiques afin d'atténuer les effets du chômage et des pertes d'emploi dans tous les pays. Les données de l'OCDE et de l'Angleterre prouvent elles aussi l'importance du fardeau social et émotionnel qu'a le chômage sur les travailleurs. Lorsque le

---

9 J. Paul Grayson, *Fermetures d'usine et déqualification : trois études de cas*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada.

10 Organisation mondiale de la santé, Bureau régional européen, *Health Implications of Unemployment*, Copenhague, 1985.

chômage est accompagné de processus d'adaptation inefficaces, les conséquences pour certains groupes sont graves et les coûts pour la société en général sont incalculables.

Les connaissances sur les graves répercussions sociales de la perte d'emploi permettent de constater que si l'adaptation doit être une expérience positive, elle doit englober plus de choses que le simple fait de «trouver un nouvel emploi». Parce que le processus d'adaptation peut avoir des effets négatifs sur la confiance d'une personne en elle-même, sur sa santé, et sur les autres, les politiques d'adaptation de l'entreprise et celles du gouvernement doivent avoir une définition plus vaste et porter sur des questions d'émotions et de santé physique, sans négliger le bien-être économique.

QUELQUES ÉTUDES DE CAS D'ADAPTATION

Bien que la majeure partie des pressions auxquelles est soumise l'économie de l'Ontario soient macro-économiques et que les politiques gouvernementales puissent influencer leur incidence, les adaptations qui en découlent se font à l'échelon de l'entreprise. Trois catégories d'adaptation peuvent être identifiées : l'adaptation interne au sein de l'entreprise et de la collectivité; l'adaptation interne au sein de l'entreprise mais externe à la collectivité; l'adaptation externe à l'entreprise et à la collectivité.

La première catégorie fait intervenir l'introduction de nouvelles technologies ou de nouveaux produits dans l'entreprise avec élimination des anciens produits ou technologies. Les exigences de la concurrence mondiale et des nouvelles technologies obligent les entreprises à innover. L'un des éléments clés de cette innovation est la faculté d'adaptation. Les entreprises qui font face à ces pressions doivent modifier l'organisation du travail, affecter de nouvelles technologies de production et appliquer de nouvelles compétences, parfois très rapidement. Une façon de faire pour y parvenir, et c'est probablement la plus traditionnelle, a été de se débarrasser des usines et travailleurs associés à l'ancienne technologie et de démarrer une nouvelle entreprise.

Une autre méthode employée par une minorité d'entreprises en Ontario consiste à gérer les changements avec la main-d'oeuvre en place en élargissant les définitions de tâches, en favorisant le perfectionnement des compétences générales et en offrant une plus grande sécurité d'emploi comme compensation à cette souplesse accrue. Cette «souplesse fonctionnelle» est avantageuse pour les employeurs qui ont de plus en plus besoin d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée et stable. Cependant, la sécurité d'emploi rend difficile pour les employeurs l'adaptation des niveaux d'emploi aux changements cycliques de l'activité.

La deuxième catégorie d'adaptation soulève un ensemble de problèmes différents, notamment la décision de faire la production dans un autre pays. Bien que ces changements fassent suite à des pressions extérieures, ils peuvent être motivés par des facteurs liés à la stratégie interne de l'entreprise. L'adaptation interne n'est qu'une possibilité envisagée avant de prendre la décision. Et même si certains travilleurs et certains propriétaires d'entreprises sortent gagnants de ces changements, ces «gagnants» sont ailleurs. Dans la troisième catégorie

d'adaptation, la question est beaucoup plus simple. L'employeur ferme boutique. Dans la plupart des cas, l'adaptation consiste à réparer les pots cassés. Cependant, il arrive parfois que des changements extérieurs créent de nouvelles possibilités, telles que l'achat de l'entreprise par les employés.

Pour les travailleurs et pour le bien-être économique de l'Ontario, l'adaptation interne est de loin l'approche la plus appropriée. Des relations de travail assorties d'un engagement ferme à l'égard de la collaboration patronale-syndicale sont un élément essentiel d'une politique efficace d'adaptation de la main-d'oeuvre. Les politiques publiques ont un rôle à jouer en facilitant l'établissement d'une bonne base à de telles relations et en fournissant un soutien direct à l'adaptation notamment sous forme d'aide à la formation.

Dans le cadre de ses recherches, le Conseil a examiné plusieurs cas d'adaptation importante. Parmi les cas examinés, il y a des exemples de pratiques d'adaptation interne dans les entreprises et de mises à pied à grande échelle où une adaptation externe a été nécessaire. Le Conseil a aussi obtenu des renseignements sur plusieurs programmes novateurs mis en place dans une collectivité ou un secteur. Les brèves descriptions qui suivent montrent comment les entreprises, les travailleurs, les collectivités et les gouvernements peuvent se servir du processus d'adaptation pour offrir des solutions lorsque les entreprises ferment, font des compressions de personnel ou subissent des changements internes.

RÉAFFECTATION INTERNE

La plupart des grandes entreprises veulent avoir le droit de faire des mises à pied lorsque des changements surviennent dans leurs opérations. Les employés ont évidemment la crainte de telles décisions et s'opposent au changement, bien qu'il soit bénéfique à l'entreprise. Même si, en définitive, les entreprises ont besoin de travailleurs productifs et dévoués, la formation d'une telle main-d'oeuvre sera difficile à réaliser si les travailleurs sont toujours menacés de mises à pied.

La méthode d'adaptation préférée de la plupart des travailleurs est de rester avec leur entreprise et d'occuper un nouveau poste. Quelques entreprises ontariennes ont adopté des politiques excluant les mises à pied ou comprenant une sécurité d'emploi, pour augmenter le dévouement de la main-d'oeuvre envers la productivité et la polyvalence. Ces modèles d'adaptation interne sont beaucoup plus courants au Japon ou en République fédérale d'Allemagne, où la culture d'organisation et le contexte des relations industrielles sont fort différentes de celles du Canada.

Le Conseil a examiné le cas de quatre entreprises de l'Ontario qui ont adopté la réaffectation interne des travailleurs : The Co-Operators, Digital Equipment Corporation (DEC), IBM et Ontario Hydro. Ces entreprises oeuvrent dans différents secteurs de l'industrie et utilisent une terminologie différente pour décrire leurs politiques. Elles utilisent des termes comme sécurité d'emploi, plein emploi, pas de mises à pied et pas de cessations d'emploi forcées pour décrire leurs politiques de réaffectation interne.

TABLEAU III.14 **Stratégies d'adaptation interne de quatre entreprises en Ontario**

ENTREPRISE	USINE EXAMINÉE	INDUSTRIE	NOM DE LA POLITIQUE	GROUPE INTERNE DE MISE EN OEUVRE
The Co-operators	Partout au Canada	Assurance, services informatiques	Sécurité d'emploi — aucune mise à pied	Aucun groupe précis
IBM	Ontario, Québec	Ordinateurs	Plein emploi	Comité de ressources/ directeurs du groupe de ressources
Ontario Hydro	Ontario	Services publics	Sécurité d'emploi	Direction de la réaffectation
Digital Equipment Corporation (DEC)	Partout dans le monde	Ordinateurs	Sécurité d'emploi	Groupe de travail sur la transition

Source : Canada Consulting, basé sur des entrevues et des documents publiés dans l'industrie.

Les origines de ces politiques sans mises à pied sont aussi variées que les entreprises elles-mêmes. Pour certaines, la politique fait partie de la culture d'organisation; pour d'autres, il s'agit plutôt de conscience sociale. Dans la plupart des entreprises, la sécurité d'emploi est une façon d'assurer la croissance et d'obtenir le dévouement des employés. Les quatre entreprises en question avaient toutes en commun une base de postes diversifiés permettant une réaffectation interne.

IBM est reconnue partout dans le monde pour sa politique de «plein emploi». Elle a été établie il y a plus de 75 ans et fait partie intégrante d'une philosophie axée sur les propres intérêts de l'entreprise. La sécurité et les avantages qu'elle offre aux employés permettent d'assurer un niveau de compétences et de productivité qui font de l'entreprise le chef de file du secteur des ordinateurs personnels. IBM Canada, qui a des usines en Ontario et au Québec, adopte la même philosophie que la compagnie mère. Les trois principes fondamentaux de sa stratégie sur le plan des ressources humaines sont : de bien traiter les employés, de payer au rendement en se basant sur le mérite et de faire des promotions internes.

La politique de plein emploi est un engagement envers la sécurité d'emploi en général et non envers la sécurité d'emploi pour ce qui est du poste occupé par une personne. Les changements rapides et considérables sont très fréquents dans l'industrie des ordinateurs et les employés doivent être disposés à apprendre constamment et à se déplacer. Rien ne garantit qu'il n'y aura jamais de mise à pied, mais il existe un engagement à éviter ce genre de situation. De leur côté, les employés doivent faire tous les efforts nécessaires pour s'adapter. La nature de l'industrie des ordinateurs exige qu'IBM investisse beaucoup dans la formation et le développement, un engagement constant même dans les périodes économiques plus difficiles. Maintenant que cette industrie fait face à une concurrence mondiale féroce, les politiques d'IBM sont mises à l'épreuve.

Un élément principal de la capacité d'IBM à gérer sa politique de sécurité d'emploi est sa philosophie :

- **L'importance de la personne** - les employés peuvent et doivent être recyclés dans de nouvelles tâches lorsque les postes changent ou sont éliminés.
- **L'importance du changement** - la réaffectation sert à répondre aux nouveaux besoins de l'entreprise, tout comme aux nouveaux besoins des employés.
- **L'idée de réciprocité** - la sécurité d'emploi est le résultat d'une relation cordiale entre les employés et la direction, qui exige un partage de l'engagement et des responsabilités.
- **Le processus de discussion** - la direction peut soulever ou discuter des questions qui peuvent aller à l'encontre de la sécurité d'emploi.
- **L'équilibre des ressources** - cela repose sur divers mécanismes comme les horaires de travail, l'embauche tenue au minimum, les sous-contrats, les postes temporaires, et le travail supplémentaire qui permettent à l'entreprise de protéger sa main-d'oeuvre à long terme.

La pratique en place depuis longtemps à **Ontario Hydro** de donner une bonne sécurité d'emploi a bénéficié d'une croissance constante de l'entreprise qui dure depuis 25 ans. En 1988, Ontario Hydro a procédé à une restructuration interne massive pour couper les coûts. La direction avait prévu que la réorganisation interne et la diminution de la hiérarchie ferait perdre 2 500 emplois parmi les techniciens et le personnel de soutien (environ 10 % de la main-d'oeuvre d'Hydro), et qu'un nombre semblable de postes seraient créés dans d'autres secteurs de l'entreprise.

La philosophie d'Ontario Hydro sur la question de l'emploi constant se complique parfois parce que l'entreprise a surtout besoin d'ingénieurs pour construire et concevoir des projets. En 1982, une restructuration importante a entraîné des fermetures et des compressions, ce qui a donné lieu à des relations tendues entre le syndicat et la direction, à une grève, à de nombreuses retraites et à quelques mises à pied. L'entreprise a donné l'impression de vouloir diminuer les coûts à tout prix, ce qui n'a pas été perçu comme étant entièrement favorable à ses intérêts.

Une nouvelle philosophie des ressources humaines a été par la suite élaborée et veut s'engager à respecter les points suivants : sécurité d'emploi, aucune cessation de travail forcée, compétences multiples, encouragement volontaire, recyclage et réaffectation. En novembre 1988, une stratégie de travail et un modèle de réaffectation ont été approuvés et trois personnes à plein temps s'occupent de la réaffectation. La stratégie consiste en un processus sophistiqué en six étapes qui commence avec un plan de réaffectation et se termine avec un nouveau poste au sein de l'entreprise, la retraite ou un emploi à l'extérieur.

Les éléments principaux du plan qui rendent la sécurité d'emploi possible sont :

- Planification complète de la réaffectation dans chaque service, c'est-à-dire le gel de l'embauche, des contractuels temporaires, des primes de retraite ou des indemnités de cessation d'emploi, des plans de recyclage ou le partage du travail.

TABLEAU III.15 **Étapes du processus de réaffectation à Ontario Hydro**

Source: Ontario Hydro.

- Formation des directeurs sur le choix des candidats dans la réaffectation et sur la communication avec les travailleurs.
- Formation et renseignements donnés aux employés pour qu'ils soient tenus au courant des développements et qu'ils prennent une part active à la gestion de leur carrière.
- Centre d'orientation professionnelle qui aide les employés à prendre des décisions concernant leur carrière et à trouver un emploi.
- Développement organisationnel qui porte sur le travail d'équipe et améliore la compréhension des nouvelles organisations au sein d'Ontario Hydro.

Digital Equipment Corporation (DEC) préconise depuis longtemps la sécurité d'emploi pour ses employés clés. Au cours des années 70 et 80, DEC a connu une croissance rapide qui a mis l'accent sur un volume de production élevé pour répondre à la forte demande des consommateurs. Comme la demande était parfois très forte, l'entreprise a engagé des employés temporaires et des contractuels, qui formaient 20 % et parfois même 50 % de la main-d'oeuvre. Lorsque la demande diminuait, les employés temporaires ou les contractuels n'étaient pas réengagés ou encore l'entreprise leur confiait des postes temporaires à l'usine

ou dans d'autres usines, pour faire augmenter les stocks ou pour régler des inefficacités à court terme, et tout cela dans le but de maintenir la sécurité d'emploi.

Au cours de la dernière décennie, l'engagement de DEC a été mis à l'épreuve. Les coûts de production ont augmenté, parce que les changements technologiques causés par la miniaturisation ont fait diminuer les coûts à l'unité alors que ceux de la main-d'oeuvre sont demeurés élevés. Entre-temps, une baisse rapide du marché a fait diminuer les profits, ce qui a entraîné une crise dans les actions de la compagnie. Pour contrer cette situation, l'entreprise a mis sur pied un processus de «transition», dont le but était de modifier le profil des ressources humaines sans avoir recours aux mises à pied.

Dans le cadre de la transition, l'entreprise a gelé l'embauche de personnel et a éliminé tous les postes temporaires et à contrat pour éviter les mises à pied. Un groupe de travail a eu la mission de préparer des directives pour l'entreprise et de gérer le processus de transition à l'usine. Il a fallu procéder en trois étapes :

- Identification et sélection des personnes devant faire l'objet d'une transition à chaque usine (le critère principal étant le rendement plutôt que l'ancienneté).
- Conseils et formation sous forme d'un programme de deux semaines pour aider les employés à prendre en main leur situation, leur montrer comment faire un choix de carrière ou de formation professionnelle.
- Fin de la transition en occupant un autre poste chez DEC ou en quittant l'entreprise.

Les résultats de l'expérience ont été partagés. La réduction du nombre d'employés chez DEC à l'échelle mondiale a été de 5 598 postes de 1984 à 1986, dont 71 % étaient des employés de base. Des 2 606 employés qui ont participé au programme de transition, 41 % avaient quitté l'entreprise en juin 1986, 39 % occupaient un autre poste dans l'entreprise et 20 % participaient toujours au programme. De nombreuses coupures de postes ont été faites «volontairement» par les employés permanents, temporaires ou à contrat. Un petit pourcentage ont suivi un programme de recyclage et de nombreux postes n'ont pas été comblés.

L'évaluation de l'expérience de DEC montre qu'il est difficile d'assurer une sécurité d'emploi dans le contexte d'un environnement économique plus concurrentiel et plus incertain.[11] D'abord, les coûts de la politique étaient très élevés. Ensuite, il était évident que pour éviter une autre crise semblable, il faudrait procéder à des changements majeurs dans la gestion des affaires de l'entreprise. La contribution du processus de réaffectation a été moins positive que prévu, en raison notamment d'un manque relatif de culture d'organisation accordant de l'importance au changement et à la volonté d'accepter de nouveaux postes.

La société **The Co-operators** a une politique qui va à l'encontre des mises à pied dans ses filiales du monde des assurances et entreprises connexes. Même lorsqu'elle achète une autre entreprise, sa politique est de ne pas congédier les

---

[11] Thomas A. Kochan, John Paul MacDuffie, Paul Osterman, «Employment Security at DEC: Sustaining Values Amid Environmental Change», *Human Resource Management Journal*, été 1988, vol. 27, nº 2, pages 121 à 144.

employés. Cet engagement remonte à une longue tradition des entreprises coopératives au Canada. Un élément clé de la politique est de faire passer les employés d'une filiale à une autre. Par exemple, le personnel d'un service d'assurances peut être muté dans un service informatique d'une autre compagnie. Une idée qui a eu une certaine part de succès chez les employés qui doivent quitter l'entreprise est d'utiliser l'indemnité de cessation d'emploi pour créer une entreprise coopérative.

Évaluation de l'adaptation interne

La taille d'une entreprise est un des éléments clés qui font qu'elle peut se permettre de respecter une politique de non-mise à pied. Les grandes entreprises sont plus en mesure de réaffecter les travailleurs et de diminuer le taux de départs que les petites entreprises.

Le succès d'une telle politique dépend de l'attitude face au changement de la part des nouveaux employés et de la direction. Tous ont des obligations à respecter. Celles de l'entreprise sont généralement d'assumer les coûts de formation et de recyclage, de créer un service ou un groupe de travail chargé de faire respecter tous les aspects de la politique (par exemple, réaffectation, recyclage), et de donner des indemnités de cessation d'emploi importantes s'il est impossible de garder les employés. Les responsabilités de l'employé sont d'accepter l'engagement de l'entreprise envers la sécurité d'emploi, d'être prêts à se recycler, à se déplacer ou à accepter un autre poste dans une autre division, dans la même usine ou ailleurs ou, en dernier recours, de quitter l'entreprise. Pour connaître du succès, une politique de sécurité d'emploi doit faire partie d'un processus continu de planification et d'organisation, et non seulement servir en cas de crise.

Les entreprises peuvent mettre en place des politiques de réaffectation de diverses façons. Certaines se contentent d'engager de la main-d'oeuvre temporaire ou à contrat qu'elles peuvent laisser aller plus facilement que les employés permanents en cas de baisse des affaires. Cette pratique est courante au Japon. Une autre façon de s'y prendre est de ne pas combler les postes laissés vacants par des départs volontaires. Les politiques de retraite et de partage du travail évitent aussi les mises à pied. D'autres pratiques possibles sont de convaincre les employés d'accepter une réduction de salaire pendant une certaine période, de créer des tâches temporaires ou de muter temporairement des employés dans d'autres usines, de réaffecter des employés permanents ou à plein temps dans d'autres postes de leur usine ou leur division ou d'autres usines ou divisions, et d'offrir des primes de départ volontaire. Les éléments clés de cette stratégie sont d'offrir des services de conseillers, de formation et, si nécessaire, des indemnités de cessation d'emploi.

La conclusion principale qu'il est permis de tirer de ces exemples de réaffectation interne est que, même avec un engagement sérieux, les entreprises ne sont pas toujours en mesure d'assurer la sécurité d'emploi. Dans la plupart des cas, les entreprises ont recours à une main-d'oeuvre temporaire qu'ils peuvent laisser aller au besoin. Cependant, l'utilisation à grande échelle d'une main-d'oeuvre mobile soulève des questions de fond sur les politiques de non-mise à pied. Certaines politiques de sécurité d'emploi ne font que déplacer le problème sur la main-d'oeuvre externe. Même si les primes de retraites peuvent

être volontaires, il y a des raisons de croire que les employés choisissent cette option par peur de conséquences fâcheuses.[12] Le fait est que de nombreuses entreprises ayant des politiques de sécurité d'emploi sont tout de même forcées de laisser aller un certain nombre de travailleurs.

Néanmoins, par opposition aux pratiques traditionnelles de mises à pied, les engagements envers la sécurité d'emploi sont très efficaces et méritent d'être pris. Ils reflètent l'adoption d'un modèle salarié qui répond mieux aux exigences de la concurrence, de la nouvelle technologie et de la polyvalence. Mais ils ne sont qu'une partie de la solution aux problèmes des travailleurs créés par les changements économiques. Les coûts d'une telle politique peuvent être énormes pour une entreprise, et il est évident qu'il faut adopter des valeurs spéciales et entretenir une relation employeur-employé unique pour avoir des chances de succès. Nous savons qu'en général les employeurs hésitent à investir dans la formation de peur que les travailleurs quittent une fois la formation terminée. Pourtant, une formation poussée est nécessaire à une stratégie efficace de réaffectation interne.

ADAPTATION EXTERNE AXÉE SUR LA COLLECTIVITÉ

La réaffectation externe de presque tous les employés de Firestone qui ont été déplacés lors de la fermeture de l'usine de pneus à Hamilton est un exemple rare et intéressant de l'efficacité d'une approche axée sur la collectivité sur le plan de l'adaptation d'un grand nombre de travailleurs. Le 15 juillet 1987, le siège social de Firestone aux États-Unis a annoncé que son usine de Hamilton fermerait le 15 janvier 1989, ce qui laisserait sans travail 1 286 employés (1 062 employés horaires et 224 salariés). L'annonce des licenciements était typique de nombreuses autres fermetures semblables. Mais la suite des événements a été très différente de ce qui se passe en général dans cette situation. Le succès relatif de l'expérience Firestone est dû à une série de facteurs :

- **Annonce faite longtemps à l'avance** – L'avis de fermeture a été fait dix-huit mois à l'avance, ce qui a donné suffisamment de temps pour se préparer.
- **Entreprise solidaire et responsable** – L'entreprise s'est engagée à coopérer et à venir en aide à la main-d'oeuvre. Les employés ont tous reçu leurs salaires et l'entreprise a payé les coûts de logement et d'équipement supportés par les travailleurs dans le cadre de l'adaptation. Seuls les services de conseils et de formation fournis par le gouvernement n'ont pas été payés par l'entreprise.
- **Syndicat solidaire et responsable** – Les représentants du syndicat nommés au sein du comité d'adaptation ont obtenu la confiance et le respect des travailleurs et des autres intervenants engagés dans le processus.
- **Intervention efficace du gouvernement** – Les gouvernements fédéral et provincial se sont concertés pour fournir les ressources humaines devant s'occuper de la formation et du service d'orientation nécessaires pour présenter les possibilités d'emploi.

---

[12] Paul Osterman, *Employment Futures: Reorganization, Dislocation, and Public Policy*, New York, Oxford University Press, 1988.

- **Employeurs réceptifs dans le monde des affaires** – Les chefs d'entreprise ont été mis au courant des besoins, des compétences et des qualifications des travailleurs de Firestone, et ils ont envoyé des offres d'emploi. (Il faut noter qu'à cette époque, l'économie de la région de Hamilton était en hausse, ce qui a donc été un facteur important sur la plan des offres d'emploi.)
- **Solidarité des médias** – Les médias ont joué un rôle important en faisant connaître les compétences élevées des travailleurs de Firestone au public et en sensibilisant la collectivité.
- **Programme de communication efficace** – Les responsables ont eu recours à la télévision, à la radio, aux affiches et aux bulletins pour expliquer la situation des travailleurs de Firestone et faire savoir que les employés étaient à la recherche de nouveaux emplois.
- **Services de recherche d'emplois et d'orientation efficaces** – Des questionnaires ont été préparés pour dresser la liste des compétences et une liste de référence a été envoyée aux employeurs éventuels. Les employés ont pu suivre des cours sur la façon de passer une entrevue et de présenter un curriculum vitae.
- **Main-d'oeuvre qualifiée** – Comme la main-d'oeuvre de Firestone avait été bien formée et que les employés étaient en général qualifiés, il leur a été plus facile de se trouver un autre emploi.
- **Comité d'adaptation très motivé** – Les membres du comité représentant la direction, les travailleurs , la collectivité et les deux paliers de gouvernement ont fait du bon travail d'équipe.

Tous les éléments d'une adaptation efficace étaient en place dans le cas de Firestone où environ 95 % des employés mis à pied ont trouvé un autre emploi dans la collectivité, ont pris leur retraite ou ont suivi une formation. Le slogan trouvé par le comité d'adaptation «pensons à notre avenir» exprime bien l'état d'esprit de tous ceux qui ont aidé les travailleurs de Firestone.

Le besoin d'offrir des possibilités d'affaires ou d'emploi est une stratégie d'adaptation qui convient spécialement aux collectivités qui ont toujours compté sur des ressources qui sont maintenant moins en demande ou qui ont connu des compressions importantes de main-d'oeuvre. Un modèle d'adaptation axée sur la collectivité qui semble prometteur est le Projet d'adaptation de la collectivité de Sudbury (PACS). C'est une association privée, sans but lucratif, créée en 1986 grâce au financement d'Inco Ltd., de Falconbridge Ltd. et des gouvernements fédéral et provincial. Le PACS est un organisme d'adaptation de la main-d'oeuvre et de développement économique qui est commandité conjointement, et dont le mandat est de préparer des programmes novateurs dans la collectivité pour atteindre les deux objectifs cités précédemment. Le budget du PACS est de cinq millions de dollars pour trois ans et a été réparti entre les programmes suivants : service communautaire, développement de base et croissance, développement de l'emploi, tourisme, et formation professionnelle.

Après un an de fonctionnement, le programme de développement des affaires et de croissance a donné des

résultats tangibles. Cinquante nouveaux emplois ont été créés, et en plus des subventions de 230 000 $ le projet a reçu 502 000 $ du secteur privé, et des investissements ont été effectués pour l'achat de matériel, de fournitures et pour la rénovation d'édifices.

MODÈLES D'ADAPTATION SECTORIELS ET COOPÉRATIFS

Plusieurs modèles sectoriels et innovateurs faiant intervenir la participation conjointe du monde des affaires et des syndicats servent à l'adaptation de la main-d'oeuvre. L'organisme le plus intéressant et le mieux établi de tous est le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES), qui a été décrit brièvement dans la section traitant de la formation du présent rapport.

Créé en 1985, le CCCES est un projet conjoint des Métallurgistes unis d'Amérique et des grandes entreprises canadiennes de l'acier. Le Comité d'emploi et d'adaptation du CCCES a créé le programme HEAT qui avait pour but d'élaborer des services pour aider les travailleurs licenciés et touchés par les fermetures. Le CCCES s'occupe d'une partie du processus d'adaptation, soit après l'annonce des licenciements, pas avant, et seulement des licenciements, et non des mises à pied à court terme. Le CCCES fonctionne comme le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral qui tente d'offrir des services aux travailleurs déplacés et de leur trouver un nouvel emploi. Un élément important pour inciter les travailleurs à suivre une formation a été l'autorisation obtenue pour que les travailleurs de l'acier reçoive un revenu conformément à l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Cela a permis aux travailleurs ayant reçu un préavis de licenciement de bénéficier d'une aide financière et de suivre une formation avant de perdre leur emploi. (Habituellement, un travailleur ayant reçu un avis de licenciement n'est pas considéré en chômage et n'est pas admissible aux prestations d'assurance-chômage ni à la formation connexe.)

Le CCCES a été financé par les contributions des membres et par une subvention de 20 millions de dollars sur trois ans du gouvernement fédéral. En octobre 1989, le CCCES avait participé à 19 projets et s'était occupé de plus de 1 500 travailleurs. Le CCCES a indiqué que son taux de placement «efficace» est de 75 %. Le succès du CCCES est dû à différents facteurs :

- Une présence active dans l'industrie;
- Une responsabilité bilatérale envers l'employeur et l'employé ainsi qu'une prise en charge du processus plutôt que de rester en «terrain neutre» comme le fait le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral;
- Une importance accordée au travailleur et aux choix qui s'offrent plutôt qu'aux obstacles qu'il doit surmonter;
- Une approche souple capable d'envisager des résultats réalistes;
- Une reconnaissance de la part des entreprises des avantages qu'apporte un engagement sérieux envers l'adaptation, et qui incite de nombreuses compagnies à donner les avis de mises à pied bien avant la limite prescrite par la loi.

L'examen d'efforts d'adaptation à grande échelle peut favoriser une meilleure compréhension des éléments clés d'une adaptation efficace. Pour atteindre ce but, il faut d'abord se rendre compte que l'entreprise et le syndicat ou les représentants des employés doivent coopérer. La meilleure structure est de créer un comité sur place formé de représentants de l'employeur et des employés ainsi que des représentants du gouvernement et de la collectivité. Son objectif principal doit être d'assurer une adaptation efficace pour chaque travailleur, qui lui doit faire l'objet d'un suivi après avoir trouvé un emploi et savoir qu'il peut avoir recours aux services en cas de besoin. Les comités nécessitent l'engagement de personnes qui ont non seulement la volonté de travailler ensemble, mais à qui les employés peuvent faire confiance. Cela est surtout essentiel lorsque des employés en poste depuis longtemps perdent leur emploi et que cette expérience est éprouvante pour eux et leur famille. Les comités doivent bénéficier d'un financement convenable et être présidés par une personne estimée des gens de la collectivité. L'exemple du CCCES montre qu'une présidence assurée conjointement par le syndicat et le patronat est peut-être ce qu'il y a de mieux.

On n'insistera jamais assez sur l'importance des comités dans la réussite de l'adaptation. Par ailleurs, le rôle et la structure des comités d'adaptation ne devraient pas être coulés dans le bronze. Dans certains cas, il sera peut-être important que la présidence soit assurée par une personne neutre qui est connue dans la collectivité et qui peut aider à ouvrir des portes aux travailleurs touchés. L'expérience du CCCES démontre que la direction conjointe patronale-syndicale n'est pas toujours la plus productive.

L'expérience du CCCES démontre également qu'il peut être plus efficace de permettre aux travailleurs menacés de mises à pied de s'aider eux-mêmes plutôt que de leur offrir les services d'experts-conseils en adaptation.

Plusieurs autres thèmes émergent de l'étude des cas. Le plus primordial de tous est l'importance de donner longtemps à l'avance l'avis de fermeture de l'usine. Cela permet à ceux qui peuvent aider ou faciliter l'adaptation à se préparer, cela donne du temps aux employés concernés pour évaluer les différentes possibilités et permet aux gouvernements fédéral et provincial de mettre les services nécessaires en place. Une évaluation efficace des compétences et aptitudes des travailleurs grâce à un service d'orientation professionnelle et de placement est aussi très importante. Un obstacle appréciable dans plusieurs cas de mises à pied est la difficulté d'accéder aux programmes de formation du gouvernement fédéral et aux programmes d'aide financière du fédéral et du provincial.

Enfin, les personnes possédant une bonne formation ainsi que des compétences pouvant servir ailleurs auront plus de facilité à s'adapter. Les travailleurs qualifiés (les régleurs-conducteurs de machines-outils, les outilleurs-ajusteurs et les mécaniciens-monteurs, par exemple) ont eu peu de difficulté à se trouver un autre emploi, mais pour d'autres travailleurs, les difficultés étaient reliées à leur niveau de compétences peu élevé, leurs problèmes d'alphabétisme et parfois à leur mauvaise connaissance de l'anglais.

CONTEXTE ACTUEL DE LA POLITIQUE D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Les politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre doivent être placées dans le contexte d'une politique macro-économique influençant les niveaux d'emploi, de politiques industrielles qui touchent le développement d'entreprises et de secteurs précis, de systèmes d'éducation et de formation qui ont un effet sur l'acquisition des compétences, et de la réglementation qui régit la façon d'agir des entreprises et des syndicats. Ce sont ces principaux mécanismes qui influencent le processus d'adaptation économique et de la main-d'oeuvre en Ontario. Il existe aussi des programmes d'adaptation initiaux comme les préavis de mise à pied, les indemnités de cessation d'emploi, et les comités d'adaptation qui s'occupent des personnes touchées par les changements.

Il y a peu de choses à faire pour faciliter l'adaptation si les mécanismes initiaux fonctionnent mal ou vont à l'encontre d'autres efforts d'adaptation. C'est malheureusement trop souvent le cas. Comme nous l'avons expliqué précédemment, les politiques économiques et industrielles, ainsi que celles visant l'éducation et la formation sont des éléments cruciaux qui déterminent si l'expérience sera un succès pour les travailleurs et la société.

LES OBJECTIFS DES POLITIQUES D'ADAPTATION

Les politiques du gouvernement visant à faciliter l'adaptation ont pour but d'atteindre trois objectifs de base : assurer l'équité, améliorer l'efficacité et promouvoir un consensus social. Les politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre sont nécessaires pour que le fardeau de l'adaptation soit porté par toute la société, plutôt que seulement par les travailleurs mis à pied ou déplacés. Les changements économiques peuvent avoir des effets très négatifs sur les travailleurs, surtout s'ils n'étaient pas prévus. Par contre, de tels changements sont nécessaires et sont souvent avantageux pour la société en général.

Les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre sont aussi justifiés parce qu'ils améliorent l'efficacité du fonctionnement de l'économie. L'adaptation tente de s'assurer que les travailleurs seront formés et se déplaceront vers les secteurs les plus productifs de l'économie le plus tôt possible. Laissés à eux-mêmes, les entreprises et les travailleurs ne prendront pas nécessairement les meilleures décisions quant à l'adaptation. Les travailleurs déplacés ne peuvent pas et ne devraient pas assumer les coûts considérables du recyclage en cas de mise à pied, et il ne faut pas s'attendre à ce que les

entreprises paient toutes les dépenses de formation et de déménagement puisqu'elles ne peuvent pas en tirer tous les avantages. L'incertitude de la part des entreprises et des travailleurs quant aux possibilités d'une reprise économique et les risques inhérents à l'investissement dans la formation entraîneront un manque de fonds pour assurer la formation. Voilà donc encore une autre preuve du besoin d'une aide financière gouvernementale pour la formation, le déménagement, l'aide à l'adaptation et les services d'information afin de prévoir le chômage et d'affecter les ressources efficacement.

En offrant de l'aide aux travailleurs, les entreprises et le gouvernement préparent la main-d'oeuvre à être plus réceptive aux changements. Sans ce sentiment de sécurité et d'appui sociaux, les travailleurs s'opposeraient aux changements qui améliorent la productivité et l'efficacité. Le besoin critique de travailleurs très qualifiés et polyvalents sera plus facile à combler grâce à la coopération entre employeurs et employés. Sans les engagements envers des programmes qui diminuent l'insécurité, les relations industrielles risquent d'être tendues.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral occupe le rôle principal pour ce qui est de faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre à cause de ses responsabilités économiques. Le plus important programme d'adaptation est l'assurance-chômage, qui a versé 2,7 milliards de dollars en Ontario en 1988 et 1989. L'assurance-chômage fournit une aide à court terme aux gens qui ont travaillé pendant au moins 20 semaines et qui sont sans travail mais cherchent activement un emploi. Les articles 25 et 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* aident aussi les travailleurs qui suivent une formation ou participent aux programmes de création d'emplois dans certains cas. Des changements récents à la *Loi sur l'assurance-chômage* qui diminuent l'admissibilité aux prestations permettront de redistribuer environ 10 % des fonds dans le cadre de la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre à des programmes plus actifs comme la formation.

La Planification de l'emploi est le cadre du financement fédéral pour la formation, l'aide à la mobilité, les subventions salariales et l'expérience de travail. Les programmes d'emploi du gouvernement fédéral visent deux objectifs principaux depuis 25 ans : diminuer le chômage et aider ceux qui sont défavorisés à avoir accès au marché du travail. La Planification de l'emploi compte peu de dispositions pour la formation et l'aide à l'adaptation à court terme. Elle compte six volets qui se partagent un budget de 331,1 millions de dollars en Ontario en 1989-1990. Un montant de 45 millions de dollars supplémentaires sert à l'aide sociale. (Pour les programmes en question, voir tableau II.14 de la section sur la formation.)

Le gouvernement fédéral offre aussi des services de conseillers et de placement dans les Centres d'emploi du Canada (CEC) de la province. D'après les employeurs et travailleurs, ces services ne sont pas très efficaces. Comme les employeurs ne sont pas obligés de faire part des postes vacants aux CEC, ceux-ci n'ont que peu de renseignements sur les emplois disponibles.

Les deux programmes fédéraux créés spécialement pour s'occuper des déplacements sont le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) et le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA). Le but du SAAI est de travailler avec

les parties pour trouver des ressources et des options pour les travailleurs déplacés. Par l'entremise du SAAI, le gouvernement fédéral met des fonds à la disposition de ceux qui veulent organiser un comité conjoint patronal-syndical et aider les employés lors de mises à pied importantes. Les comités sont mis en place lorsque les syndicats et la direction s'entendent sur la question. Certaines des activités des comités sont la planification stratégique, la recherche d'emplois et le placement de travailleurs mis à pied, et l'aide aux travailleurs qui suivent une formation ou qui déménagent. Les sommes réservées à l'Ontario par le service sont passées de 1,5 millions de dollars en 1985-1986 à 4,5 millions de dollars en 1989-1990.

Le PATA a été créé pour fournir une aide financière aux travailleurs de 55 à 64 ans qui ont été sur le marché du travail pendant quinze des vingt dernières années. Les conditions donnant droit à l'aide financière sont très strictes : il faut avoir été licencié et il faut qu'il y a ait de sérieuses possibilités de difficultés financières chez un grand nombre de travailleurs. Ces conditions signifient que l'aide financière n'est disponible que dans les cas extrêmes.

Il est intéressant de noter que le Code du travail fédéral exige que des négociations soient faites avec les travailleurs concernant l'introduction de nouvelles technologies en raison des possibilités de déplacement de la main-d'oeuvre qui peut en découler. La Colombie-Britannique est la seule province canadienne qui a une telle exigence.

Les dépenses du gouvernement fédéral pour la main-d'oeuvre se concentrent sur la sécurité du revenu, une nécessité de base, surtout pour une économie fondée sur les ressources qui est soumise à de grandes fluctuations de production selon les saisons et qui est vulnérable aux changements cycliques de la demande. Relativement peu d'importance est accordée aux politiques actives du marché du travail qui portent sur les services de conseillers, la formation, l'information et autres services d'aide pour une main-d'oeuvre devant s'adapter. Ce programme passif ne convient pas à l'Ontario où il y a une pénurie de travailleurs qualifiés et où le chômage est plus faible que dans les autres provinces.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

L'Ontario offre plusieurs types d'aide directe à l'adaptation de la main-d'oeuvre : formation, services d'adaptation pour les entreprises et les travailleurs, orientation, et établissement de normes régissant la cessation d'emploi.

La *Loi sur les normes d'emploi* prévoit une indemnité de cessation d'emploi pour les travailleurs ayant cinq ans de service ou plus qui font l'objet d'un licenciement touchant 50 employés ou plus, ou qui travaillent dans une entreprise ayant une masse salariale de 2,5 millions de dollars ou plus. La loi exige aussi qu'un avis soit donné en cas de mises à pied massives aux travailleurs et au ministère du Travail. Les compagnies doivent fournir en plus des détails sur la fermeture au ministère du Travail : raisons et circonstances entourant la fermeture, nombre et nom des travailleurs mis à pied, plans d'adaptation.

La Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre du ministère du Travail offre une aide à l'adaptation aux employeurs et aux travailleurs mis à pied. Cette aide prend la forme d'une participation à un comité fédéral du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. De plus, le ministère partage avec

l'entreprise les coûts d'orientation des travailleurs déplacés lors de mises à pied à grande échelle. L'orientation porte sur les techniques de recherche d'un emploi, les possibilités de formation ou les autres choix possibles comme la retraite. Les services d'orientation bénéficient aussi de l'appui du ministère de la Formation professionnelle dans toute la province.

Les programmes de formation obtiennent la plus grande part des fonds provinciaux destinés à l'adaptation de la main-d'oeuvre. Le financement pour la formation sert surtout aux collèges communautaires et à l'apprentissage. Dans les entreprises, le financement est partagé avec le gouvernement fédéral par l'entremise de la Planification de l'emploi. Le gros des efforts d'adaptation du gouvernement provincial se concentre sur la formation des travailleurs en place.

Cependant, deux programmes de formation en Ontario s'adressent exclusivement aux personnes en chômage ou à celles qui ne sont pas sur le marché du travail. Le programme Formation de base de l'Ontario paie les coûts des cours pour les personnes de 25 ans et plus qui veulent apprendre à lire, à écrire et à acquérir des connaissances en mathématiques. TRANSITION est un programme qui offre une aide financière à la formation, pour une période allant jusqu'à deux ans, aux personnes en chômage de 45 ans ou plus qui ont été licenciées et ne possèdent pas assez de compétences pour trouver un autre emploi. Le programme TRANSITION a obtenu beaucoup de succès jusqu'à maintenant.

En plus de ces programmes d'aide directe à l'adaptation, il faut ajouter l'aide sociale, qui fournit un revenu aux personnes et aux familles lorsque toutes les possibilités ont été épuisées, ou qu'elles ne reçoivent plus de prestations d'assurance-chômage, du programme PATA ou du système d'éducation.

Le rôle du gouvernement provincial est très important sur la plan de la réglementation des mises à pied. Cependant, ce rôle est limité par la compétence prépondérante du fédéral relativement au marché du travail, même si cela ne concerne pas exactement l'adaptation. La province essaie de combler les écarts dans les programmes fédéraux et c'est ce qui lui a permis de réagir efficacement dans certaines situations où il y avait une faiblesse du côté fédéral.

En général, le gouvernement provincial est considéré comme un intervenant moins important que le gouvernement fédéral pour ce qui est de l'adaptation de la main-d'oeuvre. Cela est compréhensible étant donné le rôle plus important que joue le gouvernement fédéral dans les programmes relatifs au marché du travail, mais malheureux étant donné les pressions d'adaptation uniques en Ontario à cause de l'Accord de libre-échange et d'autres facteurs liés à la concurrence. L'Ontario devra peut-être occuper une place plus prépondérante en tant que fournisseur d'aide directe à l'adaptation dans la province.

PROBLÈMES DU SYSTÈME ACTUEL D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

L'adaptation efficace de travailleurs déplacés repose sur certains points clés : préavis de mise à pied; respect des obligations de l'employeur comme les indemnités de cessation d'emploi et les salaires à payer; aide au revenu suffisante; dans le cas de mises à pied importantes, participation de la direction, des travailleurs, de la collectivité et du gouvernement à des comités d'adaptation; réaction rapide avec une orientation professionnelle efficace et une aide pour la recherche d'emplois; services qui aident les

travailleurs à surmonter les problèmes que leur cause la perte de leur emploi; formation souple et recyclage pour les travailleurs, autant que possible avant la mise à pied; aide à la mobilité.

Malheureusement, bon nombre de ces points essentiels sont souvent absents du processus d'adaptation de la main-d'oeuvre en Ontario, malgré les engagements financiers de la part des gouvernements fédéral et provincial. Il existe de nombreux problèmes.

- **Programmes fragmentés** - Les responsabilités des gouvernements fédéral et provincial sur le plan de l'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre sont mal délimitées. Le partage des responsabilités pour l'aide à la formation et à l'adaptation et le soutien du revenu rend le système difficile à comprendre pour ceux qui ont besoin d'aide. Les programmes sont souvent contradictoires ou mal intégrés, ce qui empêche d'obtenir des réponses rapides ou d'utiliser efficacement les ressources. Même dans les cas où un comité d'adaptation industrielle est formé, il est encore difficile pour les travailleurs déplacés d'obtenir les bonnes ressources à cause des administrations différentes qui gèrent les programmes. Ces lacunes donnent parfois lieu à une situation illogique ou non productive comme lorsque des travailleurs perdent leurs prestations d'assurance-chômage parce qu'ils participent à des programmes de formation provinciaux.

- **Initiative volontaire** - Les employeurs ne sont pas obligés de prendre des mesures relatives à l'adaptation. Le SAAI du gouvernement fédéral exige seulement que le syndicat et la direction se mettent d'accord pour créer un comité d'adaptation. L'an dernier, en Ontario, le ministère du Travail a été averti de 130 mises à pied importantes, et dans seulement 56 cas, des comités ont été formés. La *Loi sur les normes d'emploi* dispose que le «ministère peut exiger» qu'un employeur prenne des mesures, ce qui est vague et n'indique pas quel genre de mesures seraient obligatoires. La mise en place des mécanismes d'aide à l'adaptation est de plus trop discrétionnaire pour veiller à ce que les mesures adéquates seront prises.

  Dans de nombreux cas, les employeurs préféreront utiliser des services privés d'orientation et de placement, mais l'expérience prouve que ces services sont souvent de mauvaise qualité pour les travailleurs. Un exemple récent en Ontario révèle que 700 travailleurs ont été «évalués» en une seule journée par un expert-conseil américain en formation.

- **Diminution de l'engagement au niveau fédéral** - Le gouvernement fédéral a diminué son engagement financier relatif à l'adaptation de la main-d'oeuvre, surtout pour l'aide à la formation et à la mobilité, à cause du changement d'attitude envers les programmes du marché du travail dans le cadre de la Planification de l'emploi. Les dépenses de ce programme en Ontario ont diminué de 36 % depuis 1985. Le nombre de participants aux programmes de formation ainsi qu'aux cours d'apprentissage a aussi diminué, même si ces derniers sont très en demande dans la province. Le financement fédéral n'a augmenté que pour le SAAI et le nouveau programme PATA.

- **Critères d'admissibilité restrictifs et pénibles** - Les programmes fédéraux et provinciaux sont caractérisés par des critères d'admissibilité restrictifs et exclusifs. L'accès aux programmes est beaucoup plus limité qu'il n'y paraît. Nous pourrions donner de nombreux exemples de cette inaccessibilité.

  La plus grande part de l'aide à l'adaptation du gouvernement fédéral vise le chômage à long terme et les personnes très défavorisées. Pour le plus important volet de la Planification de l'emploi, Développement de l'emploi, une personne doit avoir été en chômage pendant six mois pour avoir droit à l'aide à la formation. Mais celles qui ont besoin de l'aide la plus urgente sont celles qui ont reçu un préavis de mise à pied ou qui sont en chômage depuis peu. Les petites collectivités rurales ou du Nord de l'Ontario sont donc souvent incapables d'inscrire un nombre suffisant de travailleurs à la formation pour avoir droit à l'aide du programme.

  À l'échelon provincial, le programme TRANSITION ne s'adresse qu'aux travailleurs de 45 ans et plus, ce qui crée un écart entre les jeunes et les travailleurs âgés vivant les mêmes difficultés. Le ministère du Travail n'utilisera pas en principe la formation du programme TRANSITION, à moins que les travailleurs de moins de 45 ans qui ont besoin de formation n'obtiennent pas de financement de l'employeur ou d'une autre source.

  Le programme fédéral relatif aux pénuries de main-d'oeuvre ne s'occupe de la formation que dans quelques métiers où il y a une pénurie de main-d'oeuvre. Le PATA se limite à quelques mises à pied importantes, et l'aide accordée aux travailleurs plus âgés semblent être une décision administrative.

  Le fait que l'aide à la mobilité du gouvernement fédéral est limitée aux travailleurs de certaines collectivités ou à ceux qui régleront les problèmes de pénurie dans certaines métiers, posent encore des problèmes d'admissibilité.

- **Règlements de l'assurance-chômage qui annulent les principes d'autres programmes** - En 1985, le gouvernement fédéral a changé les règlements de l'assurance-chômage de façon à définir les indemnités de cessation d'emploi et la remise des contributions à un régime de retraite comme des «revenus» d'emploi. Les travailleurs qui reçoivent une indemnité de cessation d'emploi voient donc leurs prestations d'assurance-chômage diminuées et retardées en conséquence. Ce changement ne tient pas vraiment compte du fait que l'indemnité sert à compenser la perte du principal atout d'un employé, c'est-à-dire les compétences acquises au travail, et le fait que les contributions à un régime de retraite sont une forme d'épargne. Dans certains cas, les travailleurs déplacés dans une collectivité mono-industrielle avaient négocié une indemnité pour la perte de valeur de leur maison, et cela a été compté comme revenu, ce qui a fait diminuer les prestations d'assurance-chômage. Ces exigences qui forcent les travailleurs déplacés à faire diminuer leurs épargnes et leur actif avant de recevoir des

TABLEAU III.16 **Dépenses des gouvernements fédéral et provincial pour le marché du travail en Ontario**

1985-90
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	Différence entre 1985-1986 et 1989-1990
FÉDÉRAL						
Planification de l'emploi	518,1	440,8	392,1	333,5	331,2	-36,1 %
Prestataires d'aide sociale			26,5	41,0	45,0	
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie	1,5	2,3	2,9	3,7	4,5	+233,3
Total Emploi et Immigration Canada	519,6	443,1	421,5	378,2	380,70	-26,7
ONTARIO						
Jeunes	175,1	206,7	194,0	147,0	127,5	-27,2*
Compétences	50,0	50,0	100,0	118,4	118,4	+136,8
Total ministère de la Formation professionnelle	225,1	256,7	294,0	261,8	245,9	+9,2 %

* Reflète le déclin du taux d'emploi pour les jeunes et la baisse correspondante de participation aux programmes d'emploi des jeunes.

prestations d'assurance-chômage transforment un programme de sécurité du revenu en programme d'aide sociale basé sur l'actif.

Cette condition du programme d'assurance-chômage est aussi une des raisons principales pourquoi les fonds de la Planification de l'emploi ne peuvent être remis aux travailleurs qui en ont le plus besoin. En empêchant les travailleurs mis à pied de recevoir des prestations d'assurance-chômage jusqu'à ce qu'ils aient dépensé leur indemnité de cessation d'emploi, ces travailleurs ne sont pas admissibles aux programmes de formation et de recyclage.

- **Les programmes ne tiennent pas compte des besoins locaux** - Les comités consultatifs locaux créés par le gouvernement fédéral dans le cadre de la Planification de l'emploi sont contrariés par le peu d'importance qu'accorde le programme aux besoins locaux. Les bureaux d'emploi locaux ont obtenu la permission de changer la distribution de l'aide financière au niveau local, mais ces efforts ont été entravés par les coupures de budget. L'aide à la mobilité n'est accordée qu'au programme Développement des collectivités et au Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre.

- **La bureaucratie relative aux programmes est trop lourde** - Un obstacle de taille pour les employeurs est le temps qu'il faut prendre pour remplir des demandes pour les programmes et autres documents compliqués.
- **Soutien de revenu insuffisant pour les travailleurs en formation** - Parce que les allocations de formation sont très minimes, de nombreuses personnes, y compris des apprentis, ne peuvent suivre de formation à long terme ou doivent abandonner après avoir commencé le programme.
- **Sécurité du salaire limitée** - La protection des salaires des travailleurs est inadéquate lorsque les employeurs font faillite ou sont mis sous séquestre, lorsqu'ils ferment ou abandonnent leurs usines non profitables, ou lorsqu'ils continuent à faire des affaires mais refusent de payer les ordonnances de salaires émises par la Direction des normes d'emploi.
- **Soutien limité des solutions de rechange à la fermeture** - Une analyse inadéquate des problèmes d'un secteur précis empêche le gouvernement de prévoir une situation ou de réagir rapidement en cas de crise. Il n'y a pas non plus de mécanismes qui examinent régulièrement et systématiquement les solutions de rechange aux fermetures et mises à pied avant qu'elles se produisent. Dans le cas de la fermeture d'Inglis à Toronto, la possibilité de rachat par les travailleurs a été examinée pour éviter la fermeture, mais comme les renseignements sur la compagnie n'ont pas été fournis aux travailleurs et au comité d'adaptation, et à cause du manque de soutien pour une étude de faisabilité, l'option a du être abandonnée.

En général, le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre est entravé par des mesures inadéquates ou spéciales. Les mises à pied importantes font parfois l'objet d'un préavis insuffisant pour une planification adéquate de l'adaptation et la mise en place des programmes de soutien. Cela rend surtout la situation difficile dans les collectivités où la mise à pied d'un grand nombre de travailleurs perturbe le marché du travail et exige une planification à long terme pour trouver des solutions de rechange.

L'un des principaux problèmes et un de ceux qui prend de plus en plus d'ampleur est la diminution des ressources fédérales. Ces réductions sont surtout motivées par un désir de diminuer les dépenses en général, mais sont aussi basées sur le principe que les dépenses du marché du travail doivent diminuer lorsque le chômage est faible. C'est un fait admis que les politiques fédérales concernant le marché du travail ne sont pas conçues pour la plupart des situations d'adaptation. Néanmoins, ces réductions des dépenses du fédéral dans la formation arrivent à un moment où il y a un besoin de plus en plus croissant pour des compétences plus élevées, pour la polyvalence et pour l'apprentissage à long terme. L'Ontario est particulièrement touché par les coupures : l'aide fédérale à la mobilité a diminué de 8 % de 1983 à 1989, et pourtant, les pressions relatives à l'adaptation de la main-d'oeuvre ont augmenté dans la province, tout comme la mobilité des industries.

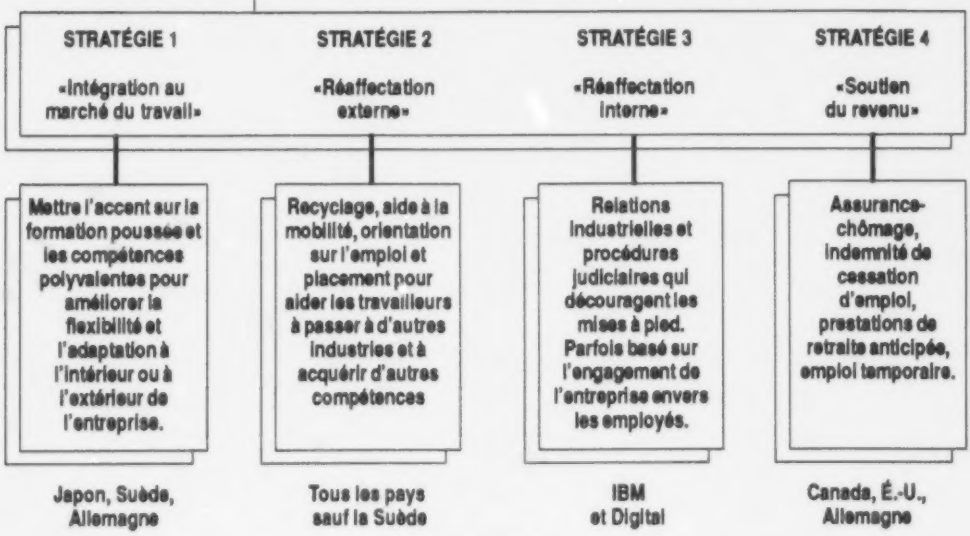
ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE DANS D'AUTRES PAYS

Tous les pays industrialisés ont mis en place des stratégies pour faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre. Cette partie porte sur différentes approches adoptées par quatre pays, soit la République fédérale d'Allemagne, la Suède, le Japon et les États-Unis. Les trois premiers gèrent assez bien le processus d'adaptation. Les États-Unis voient l'adaptation de la main-d'oeuvre un peu du même oeil que le Canada, même si un grand nombre de programmes canadiens se rapprochent plus des programmes européens que des programmes américains.

Cette analyse comparative incitera peut-être le lecteur à croire qu'un programme qui connaît du succès dans un pays peut être importé dans un autre et donner les mêmes résultats. Ce n'est pas le but de la chose. En effet, de nombreux programmes en vigueur dans d'autres pays existent sous une forme ou une autre en Ontario. Le but de l'étude des programmes d'adaptation dans d'autres pays n'est pas tellement de savoir quels programmes importer, mais plutôt d'examiner l'encadrement de divers pays et de voir comment nous pouvons améliorer le nôtre.

Les approches à l'adaptation présentent quatre caractéristiques. Tous les pays doivent gérer la formation et l'entrée de la main-d'oeuvre dans les entreprises. Comme nous l'avons vu dans la partie II, les systèmes de formation varient énormément d'un pays à l'autre, c'est-à-dire dans quelle mesure ils préparent les travailleurs à acquérir un niveau élevé de compétences polyvalentes qui améliorera grandement la polyvalence et l'adaptation de la main-d'oeuvre. La plupart des pays, mais surtout ceux ayant des politiques du marché du travail perfectionnées, utilisent des stratégies augmentant la mobilité comme le recyclage, pour que les travailleurs déplacés trouvent un autre emploi ou reviennent sur le marché du travail. Tous les pays offrent une certaine forme de sécurité aux travailleurs contre les pertes de revenu, le plus souvent par l'entremise de l'assurance-chômage, ou par le contrôle d'indemnités de cessation d'emploi et d'autres paiements. Le Japon, la Suède et l'Allemagne sont parmi les seuls pays où la réaffectation des travailleurs dans les marchés internes, c'est-à-dire dans leurs mêmes compagnies, connaît régulièrement du succès. Bien que ces éléments soient plus ou moins présents dans tous les pays, l'importance qu'ils ont varie grandement d'un pays à l'autre. Il faut aussi souligner que le contexte des relations industrielles des divers pays, fait beaucoup varier les effets qu'ont des programmes semblables dans des milieux différents.

TABLEAU III.17 Stratégies nationales facilitant l'adaptation



Source : Canada Consulting.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Pour comprendre l'approche ouest-allemande vis-à-vis de l'adaptation de la main-d'oeuvre, il faut s'attarder à la structure de la représentation des travailleurs sur le marché du travail et aux règlements régissant la plupart des aspects relatifs aux emplois. Il existe un petit nombre de syndicats industriels nationaux qui représentent tous les employés d'une industrie peu importe le métier. Les intérêts d'un groupe particulier, comme par exemple ceux des travailleurs de métiers spécialisés, passent après les intérêts de la main-d'oeuvre en général. Ces syndicats nationaux négocient les salaires avec les fédérations nationales des employeurs.

Les questions touchant au milieu de travail comme les conditions de travail, l'introduction de nouvelles technologies, la formation, la sécurité d'emploi, les promotions et les mises à pied relèvent d'un autre organisme, le conseil du travail, qui existe dans chaque milieu de travail. Les membres des conseils sont élus par tous les employés syndiqués ou non et ils représentent la main-d'oeuvre. Aux termes de la loi sur la constitution du travail, toutes les entreprises de plus de 20 employés doivent accepter le pouvoir de ces conseils et les consulter sur diverses questions. En pratique, ces conseils sont assez puissants et jouent un rôle important pour déterminer les adaptations internes et externes.

La loi sur les congédiements, les dispositions sur les conventions collectives et la cogestion permettent très difficilement aux entreprises ouest-allemandes de mettre à pied des employés qui travaillent pour la compagnie depuis plus de six mois. Conformément à la loi sur la sécurité d'emploi, les projets de mises à pied, présentés sous forme de contrat social, doivent être acceptés par le conseil du travail. S'il est impossible d'en arriver à un accord entre l'employeur et le conseil du travail, le conseil peut présenter le projet à un comité d'arbitrage

qui prendra une décision exécutoire. Le comité doit tenir compte de la situation économique de l'entreprise et de la situation sociale des employés. Le préavis et la mise à pied par ordre d'ancienneté sont d'autres contraintes que doivent respecter les employeurs. Cet encadrement rend les mises à pied difficiles mais pas pour autant impossibles. Cependant, les coûts des licenciements sont tels que les employeurs ont souvent intérêt à trouver des solutions de rechange.

Malgré ces restrictions, les employeurs allemands peuvent quand même diminuer la main-d'oeuvre lorsque la demande pour les produits est plus faible ou dans le cadre d'une restructuration à long terme. Les retraites anticipées sont un mécanisme important de l'adaptation dans les secteurs en difficulté. Dans les cas de retraites anticipées, l'assurance-chômage paie une partie du régime de pension privé aux employeurs de travailleurs qui prennent leur retraite à 58 ans ou plus, et grâce à une entente mutuelle avec le système de pension national, les travailleurs qui prennent leur retraite à 59 ans ou plus reçoivent des prestations de «pré-pension». Une solution mise de l'avant en 1985 dans l'industrie chimique consistait à permettre aux travailleurs de prendre une retraite à temps partiel après 58 ans et de leur donner jusqu'à concurrence de 75 % de leur salaire brut. La retraite anticipée est un instrument important de gestion de la main-d'oeuvre en Allemagne, pour régler les problèmes d'augmentation du chômage et de déclin de la croissance dans le secteur manufacturier depuis plus de quinze ans. Elle est maintenant utilisée dans toutes les industries.

Le programme d'assurance-chômage a joué un rôle important en RFA, en permettant aux employeurs de diminuer le temps de travail pour une période de plus de quatre semaines mais de moins de deux ans (trois ans dans l'industrie de l'acier) à cause de la diminution de la demande des consommateurs. Il s'agit en fait d'une mise à pied temporaire et la diminution de salaire est compensée par l'assurance-chômage (c'est ce qu'on appelle partage du travail au Canada). La diminution de la main-d'oeuvre est couramment utilisée en RFA pour s'adapter aux changements de situation économique. Les autres éléments de cette stratégie de diminution de la main-d'oeuvre sont les restrictions légales imposées pour les soi-disant «travailleurs invités» en RFA, et le manque de soutien accordé aux femmes dans la main-d'oeuvre. (Le taux d'activité chez les femmes en RFA est l'un des plus bas de tous les pays industrialisés.)

Les entreprises ouest-allemandes fonctionnent avec un groupe stable de travailleurs qui bénéficient d'une grande sécurité d'emploi. Cela est dû en partie aux investissements que les employeurs doivent faire dans le perfectionnement de leur main-d'oeuvre. Le système de sécurité sociale allemand dépend en grande partie des avantages sociaux offerts par les entreprises, qui incitent les travailleurs à garder leur emploi.

Un autre aspect de la politique d'adaptation ouest-allemande qui mérite d'etre signalé sont les restrictions imposées au recyclage. L'admissibilité aux programmes de recyclage a tendance à se limiter aux travailleurs à plein temps. Les travailleurs employés de façon intermittente ne peuvent généralement pas s'inscrire aux programmes de recyclage. Cela les incite à s'intégrer plus au monde du travail puisque les prestations de formation sont assez importantes. Par ailleurs, les

travailleurs qui se retrouvent en chômage sont encouragés à suivre un programme de recyclage, parce qu'ils reçoivent une prime de 10 % sur leurs prestations d'assurance-chômage en agissant de la sorte.

SUÈDE

L'économie suédoise a fait l'objet d'une restructuration appréciable au cours des deux dernières décennies. La production d'acier, de minerai de fer et de navires a beaucoup diminué, les industries du bois et de l'automobile ont été restructurées, et la croissance de nouvelles industries a été encouragée dans les secteurs de haute technologie avec une forte augmentation des exportations en génie et en produits chimiques.[13]

L'économie suédoise a récemment connu une rupture dans la stabilité traditionnelle de ses relations industrielles, en réaction à la plus grave crise économique des dernières décennies. Toutefois, la restructuration qui se poursuit depuis 1975, avec l'expérience du plein emploi, un record de productivité et de commerce enviable, et la mise en place de nouvelles technologies, font que l'exemple d'adaptation de la Suède est intéressant à examiner.

L'encadrement des relations industrielles en Suède, tout comme en RFA, détermine dans une large mesure la nature de l'adaptation de la main-d'oeuvre. L'élément principal des relations industrielles est la force du mouvement syndicaliste, qui représente 90 % des cols bleus et 75 % des cols blancs. Deux fédérations nationales de syndicats, une pour les cols bleus et une pour les cols blancs, négocient les salaires à l'échelle nationale avec la fédération nationale des employeurs, ce qui détermine en grande partie les salaires à l'usine ou en milieu de travail.

La loi sur la sécurité d'emploi de 1974 exige que les employeurs donnent un préavis de licenciement et exige que ces licenciements se fassent par ordre inverse d'ancienneté. La loi sur la cogestion de 1977 exige que les employeurs informent et consultent les syndicats sur toutes les questions de conception des tâches, d'organisation du travail, de changement technologique et de procédures de promotion. Cela signifie qu'il ne peut rien se passer dans l'entreprise sans l'accord du syndicat. Si une mise à pied touche 100 employés ou plus, le préavis doit être de six mois. S'il y a désaccord entre le syndicat et l'employeur à savoir comment les mises à pied doivent avoir lieu, le cas échéant, celles-ci seront retardées jusqu'à ce qu'un tribunal du travail tranche la question. Le système ainsi créé donne peu de souplesse à court terme au niveau de l'emploi. Par contre, l'absence de classification étroite des emplois, et les politiques publiques du marché du travail qui mettent l'accent sur la formation pour faciliter le transfert de la main-d'oeuvre de secteurs et d'entreprises en baisse vers des secteurs de croissance, a rendu le marché du travail suédois très souple à long terme.

Les deux points remarquables du système de relations industrielles en Suède sont la volonté traditionnelle des fédérations du travail à ne pas exagérer du côté des demandes d'augmentation de salaires et leur engagement envers une

---

[13] Voir *Concurrencer dans la nouvelle économie globale*, Section de la politique industrielle, volume 3, chapitre 2 pour une description de la restructuration ou des politiques industrielles suédoises.

politique salariale commune. Le premier point s'insère dans un contexte social qui cherche à obtenir une amélioration des politiques de sécurité sociale en échange d'augmentations de salaires raisonnables. (Cependant, depuis quelque temps, les augmentations de salaires seraient l'une des causes des difficultés économiques du pays.) Le célèbre État providence suédois offre beaucoup de sécurité aux travailleurs déplacés. L'autre point est basé sur le désir du monde du travail à créer le plus d'équité possible dans le système salarial. Cet engagement fait que les différences de salaires sont très faibles en Suède entre les industries, les emplois et les hommes et les femmes.

L'engagement envers une politique salariale nationale remonte aux années 50 et a servi de base à l'encadrement des politiques du marché du travail qui a suivi. Les objectifs de l'engagement étaient de faire disparaître les entreprises marginales et de faire bénéficier les secteurs plus profitables, comme l'industrie automobile, du contrôle des salaires pour les rendre plus concurrentielles. Cette politique de faible écart entre les salaires a aussi influencé les marchés du travail internes. Les faibles différences de salaires entre employés d'une même industrie a diminué le besoin de classification étroites des emplois, et par conséquent, a fait grandement augmenter la polyvalence de la main-d'oeuvre. Même s'il est obligatoire de consulter les syndicats, les employeurs suédois font face à moins de restrictions que les employeurs canadiens pour la réaffectation de la main-d'oeuvre. La consultation est presque toujours positive car elle donne aux employeurs des renseignements sur les compétences et les aptitudes. Une fois la consultation terminée, la direction peut réaffecter son personnel sans vraiment tenir compte de l'ancienneté. Cela permet une réorganisation orientée sur la productivité (Volvo a été la première grande entreprise à introduire les équipes de travail autonomes) et donne lieu à un engagement sérieux envers la formation qui est la base des secteurs commerciaux de l'économie suédoise.

La politique sur les salaires a été utile pour encourager l'adaptation et le développement de nouvelles entreprises en diminuant la résistance au changement. Les travailleurs devant se trouver un emploi dans une autre entreprise savent qu'ils ne perdront pas trop d'argent, parce que les salaires sont très semblables d'un endroit à l'autre. La sécurité d'emploi est obtenue grâce au succès de l'engagement envers le plein emploi, à une politique du marché du travail tournée vers la formation et par le célèbre État providence suédois.

La différence principale entre la Suède et la RFA est la mesure dans laquelle la Suède fournit aux travailleurs une sécurité d'emploi par l'entremise des programmes publics, alors que la RFA confie la sécurité d'emploi aux entreprises. La main-d'oeuvre suédoise est plus souple en termes d'adaptation externe, mais elle est aussi plus dépendante du soutien public que de nombreux pays trouveraient souhaitable.

L'un des points forts des politiques d'emploi en Suède est le système de comités nationaux et régionaux du marché du travail. L'administration nationale du marché du travail est l'organisme responsable de la gestion du marché du travail. L'administration est composé du comité national du marché du travail et des comités régionaux. Ces comités régionaux

déterminent des politiques locales et s'occupent des bureaux d'emploi locaux et des centres d'évaluation. Les activités principales des comités national et régionaux sont les services d'emploi, la formation professionnelle, les encouragements, l'aide à la mobilité et les mesures touchant aux demandes d'emploi.

Ces programmes constituent la politique active du marché du travail pour laquelle la Suède jouit d'une renommée internationale. Les dépenses de ces programmes publics et leur degré d'utilisation sont élevés. Ils sont en général respectés du monde des affaires et du travail et bien intégrés dans le système de marchés du travail internes. Le système public d'emploi est considéré par chacun comme un aspect essentiel du système d'adaptation, dans le cadre duquel l'utilisation de programmes actifs l'emporte sur celle de programmes passifs ou réactifs. La structure administrative est efficace car elle ne souffre pas de problèmes de compétence et qu'elle est décentralisée pour répondre aux besoins des marchés du travail locaux. Les prestations d'assurance-chômage relèvent d'une administration distincte des syndicats qui contrôlent les autres programmes.

JAPON

Les succès de l'industrie japonaise sont légendaires. Un des éléments qui a contribué au succès de la restructuration industrielle du Japon est la gestion du gouvernement. L'intervention gouvernementale est le fait d'une longue tradition dans l'économie japonaise pour accélérer l'innovation, pour fournir des encouragements aux investisseurs, pour aider le recyclage de la main-d'oeuvre et offrir d'autres services pour faciliter l'adaptation à de nouveaux produits et à des entreprises plus productives. Le puissant ministère du Commerce international et de l'Industrie (MCII) utilise un système «d'orientation administrative» pour influencer l'investissement, le commerce, l'obtention de matières brutes et le fonctionnement interne de l'industrie, y compris la gestion des suppressions d'emplois. Le rôle du MCII est accepté comme légitime par l'industrie en vue de son intérêt à long terme.

Environ 35 % de la main-d'oeuvre japonaise est syndiquée, mais les syndicats sont organisés selon chaque lieu de travail, souvent avec la participation de la direction. Les travailleurs s'identifient grandement à leur entreprise, une réalité culturelle renforcée par le système d'emploi à vie (Nenko). L'importance accordée à la formation des employeurs, qui se donne surtout au sein de l'entreprise, et la loyauté sont des avantages considérables pour les employeurs japonais. Cependant, ce système ne s'applique qu'aux employés clés dans les grandes et moyennes entreprises. Les femmes et la plupart des travailleurs des petites entreprises en sont exclus.

Lorsqu'il est nécessaire de diminuer la main-d'oeuvre, les employés à temps partiel sont mis à pied en premier et les entreprises font tous les efforts possibles pour ne pas licencier d'employés permanents. Les employés permanents sont assurés d'indemnités de cessation d'emploi importantes. Les coûts de l'adaptation sont donc internes et les employeurs ont avantage à prévoir des mécanismes de réaffectation efficaces, comme la mobilité interne et le recyclage. Cela ne donne pas aux employeurs japonais toute la souplesse voulue pour gérer le

nombre d'employés. Par contre, ce manque de souplesse est plus que compensé par la possibilité d'avoir des employés très qualifiés et polyvalents.

Le Japon possède une politique industrielle active, mais aussi un engagement public assez restreint envers la politique d'emploi et la sécurité du revenu. Les employeurs sont responsables de la formation, du recyclage et de la réaffectation, et les avantages sociaux dépendent de chaque entreprise. Les employés excédentaires sont souvent mutés dans d'autres divisions de la même entreprise, dans une filiale, dans une société affiliée du même secteur de l'industrie ou dans l'entreprise d'un fournisseur. Au cours des dernières années, cependant, les coûts sociaux élevés de l'adaptation sont devenus plus évidents et de nouvelles politiques publiques pour amortir les effets sur les travailleurs ont été adoptées.

Le système d'assurance-chômage japonais a pour but d'améliorer l'adaptation structurelle. Il est relié de près à la formation, et les prestations dépendent de la participation du travailleur aux programmes de recyclage. Grâce à l'autorisation d'installations de placement et de formation, et du lien avec l'assurance-chômage, le gouvernement japonais est en bonne position pour réaffecter les travailleurs des industries en déclin vers des industries en croissance.

Le point central de la politique gouvernementale pour faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre est la loi sur les mesures temporaires pour les chômeurs dans les industries en déclin désignées. En vertu de ce programme, les travailleurs qui justifient d'au moins une année de travail dans une industrie en déclin sont admissibles à des prestations d'assurance-chômage pendant un an. Le programme est surtout avantageux pour les travailleurs de petites entreprises. La loi est aussi avantageuse pour les employés permanents des grandes entreprises, en permettant au ministère du Travail de rembourser les employeurs pour une partie des coûts de déménagement et de recyclage, des indemnités de cessation d'emploi, et de retraite anticipée, ainsi que des salaires des nouveaux employés des industries en déclin désignées. Le but est de diminuer les coûts de l'adaptation pour les entreprises.

ÉTATS-UNIS

La politique d'adaptation de la main-d'oeuvre aux États-Unis n'est ni générale ni systématique. Cela est dû en partie à l'approche libérale de laissez-faire sur le plan de la gestion économique dans ce pays. Comme au Canada, c'est aussi à cause de la nature décentralisée et fragmentée des politiques, des organismes fédéraux et des États dont les responsabilités se recoupent en ce qui concerne les programmes pour les industries et la main-d'oeuvre.

L'assurance-chômage est le mécanisme principal d'adaptation. La politique d'emploi américaine s'adresse surtout aux pauvres. Cependant, la plupart des évaluations de programmes pour améliorer la situation des pauvres concluent que ces programmes n'ont eu qu'un effet minime car leur champ d'action est trop restreint et parce que les participants sont mal vus des employeurs éventuels.

Le système américain ne dispose pas de mécanismes officiels assurant la consultation entre les entreprises, le

gouvernement et la main-d'oeuvre. Cela n'encourage pas la création de politiques d'adaptation stratégiques à long terme. Un engagement envers un environnement commercial plus libéral a été accompagné par des réponses spéciales aux adaptations importantes basées sur la force politique des industries. Les associations d'industries, avec l'aide des syndicats, ont demandé d'être protégées contre des pratiques commerciales prétendûment injustes d'autres pays, comme le Japon. Plutôt que d'utiliser l'aide gouvernementale pour la restructuration, les industries s'en sont surtout servi pour gagner du temps et pour garder les profits élevés, soi-disant pour les investir dans la modernisation. Le degré de syndicalisation est assez faible aux États-Unis et les syndicats ont tendance à s'aligner avec les entreprises pour demander de l'aide pour des industries précises.

En regard des marchés du travail européens, le marché du travail américain est très mobile. Exception faite des entreprises spéciales comme IBM et Digital, qui ont des engagements internes complexes envers la sécurité d'emploi et l'adaptation, les efforts des entreprises pour aider les travailleurs en cas de mises à pied sont limités. Les employeurs sont soumis à peu de restrictions pour les mises à pied ou la compression de la main-d'oeuvre. Un préavis pour les mises à pied importantes n'était même pas obligatoire dans la plupart des États avant 1988. Selon le bureau de la comptabilité du gouvernement américain, une minorité non négligeable d'employeurs offrent une sorte d'indemnité de cessation d'emploi aux travailleurs qui perdent leur emploi à cause d'une fermeture ou d'un licenciement.[14] Mais il n'est pas courant pour les employeurs d'aider les employés à se trouver un nouvel emploi. Lorsqu'une certaine forme d'aide existe, elle est plus souvent offerte aux cols blancs qu'aux cols bleus, et elle se limite à la recherche d'emplois.

Les programmes publics d'adaptation ne sont ni très complets ni très efficaces. Le principal programme public d'aide à l'adaptation est un programme fédéral appelé programme d'aide à l'adaptation commerciale (PAC). Le PAC a été créé pour promouvoir l'adaptation positive de la main-d'oeuvre et du capital. Le PAC peut fournir une aide financière, une formation, un service de recherche d'emploi, une aide au déménagement ou à la mobilité. En pratique, cependant, le PAC n'a été utilisé presque exclusivement que pour compenser les travailleurs et les entreprises pour les coûts des pertes d'emplois dues à la concurrence étrangère.[15] L'aide sert en général comme assurance-chômage pour compenser les travailleurs des pertes de revenu résultant de mises à pied temporaires. Le programme encourage les entreprises à garder les travailleurs mais ne fait rien pour encourager le recyclage de la main-d'oeuvre ou l'amélioration de la productivité. Néanmoins, l'industrie américaine a fait l'objet d'une restructuration considérable, malgré l'existence de programmes d'aide qui sont plutôt nuisibles à l'adaptation.

Selon la loi sur la formation conjointe, les États et les organismes locaux peuvent obtenir une aide financière du fédéral pour organiser et fournir des services aux travailleurs déplacés avant les mises à pied et dès que le préavis est donné.

---

[14] Bureau d'évaluation de la technologie, Congrès des États-Unis, *Plant Closing : Advance Notice and Rapid Response*, Washington, 1986, p. 3.

[15] Michael Trebilcock, *The Political Economy of Economic Adjustment*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986, p. 136.

En pratique, il est courant de devoir attendre trois mois ou plus avant d'obtenir les fonds, et les employeurs connaissent très mal les programmes publics.

Très peu d'États sont capables d'organiser des services efficaces en cas de mises à pied à grande échelle. Le bureau de l'évaluation de la technologie pense qu'environ 20 % des travailleurs admissibles ont bénéficié des services dans les années 80. Bien que l'introduction du préavis obligatoire devrait améliorer le processus d'adaptation, il faudra aussi mettre en place des fonds et un service d'aide bien organisé pour en tirer avantage.

Un système d'aide complet à l'adaptation exige l'aide du gouvernement dans le cadre de politiques d'aide à l'adaptation. Bien que les employeurs américains puissent licencier la main-d'oeuvre assez facilement, il leur est moins facile de s'adapter et d'améliorer la productivité, à cause du manque de consultation entre les entreprises, la main-d'oeuvre et le gouvernement, qui permettrait une planification plutôt que des mesures spéciales, et à cause du manque d'encadrement efficace de l'adaptation de la main-d'oeuvre.

LEÇONS À TIRER DES AUTRES PAYS

Il est possible de souligner les très grandes différences entre les diverses approches adoptées dans d'autres pays, en comparant l'engagement relatif des fonds publics envers les mesures de sécurité du revenu et les mesures de réemploi. En Suède, 69 % des dépenses publics relatives à l'adaptation vont aux mesures de réemploi et 31 % vont à la stabilité du revenu. Au Canada, ces proportions sont inversées, et 75 % des fonds publics vont à la stabilité du revenu. Les autres pays se classent entre ces deux extrêmes. Parmi les pays de l'OCDE, seule l'Australie accorde un

TABLEAU III.18 **Dépenses pour le marché du travail en pourcentage du produit intérieur brut 1988**

	MESURES DE PROMOTION DE L'EMPLOI	POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	SOUTIEN DU REVENU	POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	DÉPENSES TOTALES POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL
Suède	1,79	69	0,80	31	2,59
Royaume-Uni	0,76	30	1,74	70	2,50
Allemagne de l'Ouest	1,05	44	1,35	56	2,41
Finlande	0,90	39	1,42	61	2,32
Canada	0,52	23	1,59	75	2,11
Italie	0,90	56	0,72	44	1,61
Australie	0,30	23	1,03	77	1,33
États-Unis	0,25	36	0,44	64	0,69
Japon	0,20	33	0,39	67	0,59

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juillet 1989

plus grand pourcentage que le Canada à la stabilité du revenu.

La mesure dans laquelle les différents systèmes d'adaptation de la main-d'oeuvre sont efficaces peut dépendre du contexte des relations industrielles dans lequel s'insèrent les programmes. La Suède et la République fédérale d'Allemagne ont mis en place des lois qui obligent la création de comités du travail en milieu de travail, que la direction doit consulter pour toute question les concernant, et les employeurs sont beaucoup moins libres de mettre à pied les travailleurs qu'au Canada. Le Japon a adopté un système d'emploi à vie (au moins pour les travailleurs clés des grandes entreprises) basé sur des normes culturelles qui découragent les mises à pied. Ces encadrements très bien définis d'un point de vue légal et institutionnel qui régissent les relations patronales-syndicales, pourraient porter les Nord-américains à croire que ces marchés du travail sont rigides et sans souplesse. Mais ce n'est pas le cas.

Ces pays font preuve d'une grande souplesse en ce qui concerne l'adaptation interne. Cette souplesse vient du fait qu'il y a moins de classifications d'emploi, que les promotions sont basées sur le mérite et la qualification plutôt que sur l'ancienneté, et que la main-d'oeuvre est plus apte et plus désireuse d'être réaffectée dans une même entreprise ou dans une autre. ce qui rend cette souplesse à long terme de la main-d'oeuvre possible dans ces pays est l'importance de la formation complète, continue et de grande qualité.

La sécurité dont jouissent les travailleurs des industries en RFA, en Suède et au Japon se rapproche plus du modèle des emplois salariés qu'au Canada ou aux États-Unis. En ce sens, bien que ces trois pays n'aient pas beaucoup de souplesse à court terme pour diminuer la main-d'oeuvre, leurs marchés du travail sont plus souples, comme l'exige de plus en plus les nouveaux environnements organisationnels, et les nouvelles technologies et techniques de production y sont utilisées efficacement.

Cependant, il ne faut pas oublier que les rigueurs des systèmes de sécurité d'emploi de la Suède et de la République fédérale d'Allemagne profitent aux travailleurs en place, mais sont très peu efficaces pour aider les chômeurs à intégrer le marché du travail. Les personnes qui ne sont pas protégées par le système de sécurité d'emploi sont aux prises avec un problème de chômage chronique qui procède surtout de l'hésitation des employeurs à embaucher de nouveaux travailleurs.

Paradoxalement, pour rendre cette souplesse possible, il faut offrir beaucoup plus de sécurité aux travailleurs de ces industries, au moins pour les travailleurs clés et permanents. En Suède, cette sécurité vient de politiques gouvernementales plus poussées en matière d'emploi et de protection du revenu qui visent à trouver le plus tôt possible un nouvel emploi aux travailleurs déplacés. En RFA et au Japon, la sécurité d'emploi vient d'une incapacité relative à mettre les travailleurs à pied et des avantages offerts par l'entreprise. L'adaptation externe existe et elle bénéficie de l'aide du gouvernement par l'entremise de la retraite anticipée ou de la mobilité, mais est généralement vue comme une solution de dernier recours ou nécessaire seulement dans certaines circonstances.

Par contraste, le système américain d'adaptation de la main-d'oeuvre dépend des circonstances et est plus souvent nuisible à l'adaptation qu'autre chose. Les efforts d'adaptation

de la main-d'oeuvre sont soumis au manque de souplesse des marchés du travail internes et à une grande souplesse externe. Aux États-Unis, les employeurs sont assez libres de faire des mises à pied comme bon leur semble, et les coûts de ces licenciements sont relativement faibles par rapport à ce qu'il en coûte aux employeurs en RFA, au Japon et au Canada. Il faut aussi souligner que les travailleurs américains sont perdants sur deux tableaux, car une multinationale devant diminuer sa main-d'oeuvre commencera avec une usine située aux États-Unis, étant donné que la fermeture coûtera moins cher qu'en Europe. D'un autre côté, les marchés du travail internes aux États-Unis sont souvent moins souples à causes des nombreuses classifications d'emploi, des organisations lourdes et des structures salariales qui diminuent la mobilité.

Les programmes publics de formation aux États-Unis ont souvent un champ limité et sont mal perçus des employeurs à cause de leur faible qualité et de leur accent mis sur les pauvres. Les programmes de formation et de recyclage en Suède et en RFA s'adressent à un vaste éventail de travailleurs clés qui travaillent ou ont perdu leur emploi depuis peu, et non seulement aux travailleurs en chômage et aux personnes défavorisées. Les politiques publiques sur l'emploi en Europe et dans une moindre mesure au Japon, sont utiles aux employeurs. Les politiques publiques sur l'emploi aux États-Unis sont différentes des politiques sur les ressources humaines des entreprises et sont considérées sans rapport avec les problèmes en question.

UN NOUVEAU CADRE DE L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

L'adaptation de la main-d'oeuvre est inévitable et peut être positive si les changements donnent de meilleures possibilités dans la société et si le fardeau est partagé équitablement. Les politiques sur l'adaptation de la main-d'oeuvre jouent un rôle important en veillant à ce que les travailleurs profitent pleinement des avantages possibles des changements technologiques et de la restructuration. Le changement n'est utile à la société que s'il est géré intelligemment et efficacement. La plupart des employeurs pourraient aussi améliorer leur gestion des ressources humaines, afin d'obtenir une meilleure productivité et de diminuer le fardeau de l'adaptation sur les personnes concernées.

Pour créer des politiques de gestion du changement efficaces et équitables, il faudra qu'il y ait beaucoup plus de coopération entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs. Il n'y a pas tant un besoin de nouveaux programmes qu'un besoin d'une meilleure gestion des programmes existants, d'un rôle accru des employeurs, des travailleurs et des collectivités pour déterminer la façon d'utiliser les programmes, et de l'élimination des critères d'admissibilité restrictifs qui enlèvent à des programmes bien organisés toute efficacité.

PRINCIPES D'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Un certain nombre de principes ont guidé la réflexion du Conseil sur l'adaptation de la main-d'oeuvre et servent de base à ses recommandations :

- L'adaptation sans mise à pied grâce à la réaffectation interne ou à la restructuration d'entreprises viables est la solution la plus avantageuse pour le travailleur et la société.
- Le succès de l'adaptation externe ne se limite pas seulement à trouver un autre emploi; il exige que le niveau de vie et le niveau des compétences des personnes concernées soient maintenus ou améliorés, que le nouvel emploi apporte une certaine satisfaction et qu'il n'y ait pas d'effets négatifs sur la santé mentale ou physique.
- L'adaptation à une perte d'emploi ne peut être laissée seulement au marché parce que certains groupes en souffriront. Une adaptation efficace exige le soutien d'une politique publique.
- La formation continue dans l'industrie pour créer une main-d'oeuvre souple et polyvalente, ce qui facilitera l'adaptation.

- L'adaptation efficace exige un préavis aussi long que possible.
- L'adaptation efficace exige qu'une série de programmes intégrés, complets et souples soit offerts à tous les travailleurs qui se retrouvent sans emploi.
- Les travailleurs qui vont perdre leur emploi doivent pouvoir compter sur un soutien du revenu adéquat et sur des possibilités de formation, surtout sur une formation en anglais langue seconde ou sur des cours de lecture, d'écriture ou de mathématiques de base si nécessaire, pour commencer un nouvel emploi ou une nouvelle carrière.
- L'adaptation efficace exige la participation de tous les intéressés, y compris les travailleurs et leurs familles, les employeurs, les syndicats, les collectivités et les gouvernements.

PRÉAVIS ET RÉACTIONS RAPIDES

Les mises à pied importantes ou les fermetures sont des chocs marquants pour les travailleurs et les marchés du travail. Ils exigent une réaction rapide et des mesures spéciales. Le préavis d'un changement majeur est une condition essentielle à la préparation efficace. Les travailleurs, syndicats, employeurs, collectivités et gouvernements ont besoin de temps pour coopérer et évaluer les besoins, pour analyser les compétences et aptitudes des travailleurs, pour déterminer s'il y a des solutions de rechange aux mises à pied ou fermetures, pour utiliser les services d'emploi et de formation, pour questionner les autres employeurs sur les possibilités d'emplois et pour assurer le suivi des travailleurs qui ont trouvé un autre emploi afin de vérifier si tout va bien. Pour ces raisons, le préavis est un élément clé de l'adaptation efficace en cas de mises à pied à grande échelle. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le préavis donné longtemps à l'avance à l'usine Firestone de Hamilton en 1987 a été essentiel au succès relatif de cette expérience.

Les employeurs sont parfois hésitants à donner un préavis car ils craignent que les travailleurs manqueront de motivation ou quitteront la compagnie, surtout les travailleurs les plus productifs. Ces craintes sont en général sans fondement comme le prouve une étude faite sur le sujet aux États-Unis. Il semble aussi qu'il soit avantageux de donner un long préavis, parce que cela permet une meilleure planification et donc des coûts d'assurance-chômage moins élevés. Dans plusieurs des cas étudiés, les employeurs étaient prêts à donner un préavis bien avant les limites exigées par la loi; cela était désirable pour l'entreprise qui avait un engagement à long terme envers une planification des ressources humaines équitable et efficace.

Le préavis ne garantit pas que la planification de l'adaptation sera mise en place. En fait, un préavis qui n'est pas assorti d'un plan d'adaptation ne peut servir qu'à inquiéter davantage le travailleur quant à son avenir. Il est donc essentiel que la direction et le syndicat abordent la question avec une bonne volonté et qu'ils s'engagent à créer un programme d'adaptation efficace. Par conséquent, il est essentiel que la remise d'un avis s'assortisse d'obligations pour la direction et le syndicat et de droits pour le travailleur qui consolideront cet engagement et amélioreront les chances de réussite du programme.

La remise d'un avis de changement technologique bien avant que ce changement ne soit fait facilite énormément l'adaptation. En faisant participer les travailleurs à la gestion des

changements technologiques, on élimine la résistance aux changements que les travailleurs peuvent avoir faute de renseignements sur les innovations prévues et, partant, d'une compréhension de ces innovations. La remise d'un tel avis aux travailleurs devrait entraîner la formation de comités d'adaptation.

EXHIBIT III.19 **Préavis exigés dans les provinces canadiennes**

SPHÈRE DE COMPÉTENCE	NOMBRE D'EMPLOYÉS MISE À PIED	PRÉAVIS REQUIS
Fédéral	50	16 semaines
Alberta	50	1 semaine après 3 mois 2 semaines après 2 ans 4 semaines après 4 ans 5 semaines après 6 ans 6 semaines après 8 ans 8 semaines après 10 ans
Colombie-Britannique	Préavis individuel seulement	2 semaines après 6 mois Après 3 ans, même nombre de semaines de préavis que d'années d'ancienneté, jusqu'à concurrence de 8 semaines.
Manitoba	50 >100 >300	10 semaines 14 semaines 18 semaines
Nouveau-Brunswick	25	(seulement si 25 % du total) 6 semaines s'il y a une convention collective
Terre-Neuve	50 >200 >500	8 semaines 12 semaines 16 semaines
Nouvelle-Écosse	10 100 300	6 semaines 12 semaines 16 semaines
Ontario	50 200 500	8 semaines 12 semaines
Île-du-Prince-Édouard	Préavis individuel seulement	1 semaine après 3 mois
Québec	10 100 300	2 mois 3 mois 4 mois
Saskatchewan	Préavis individuel seulement	1 semaine après 3 mois 2 semaines après 1 an 4 semaines après 3 ans 6 semaines après 5 ans 8 semaines après 10 ans
Yukon	25 50 100 300	4 semaines 8 semaines 12 semaines 16 semaines

Source : Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

TABLEAU III.20 Préavis exigés en Europe

PAYS	DÉFINITION DE CONGÉDIEMENTS COLLECTIFS	PRÉAVIS REQUIS
Belgique	Dans les 60 jours a) 6 travailleurs par entreprise de 20 à 59 employés b) 10 % de la main-d'oeuvre dans les grandes entreprises	30 jours
Danemark	Dans les 30 jours a) 10 travailleurs par entreprise de 21 à 99 employés b) 10 % de la main-d'oeuvre dans les entreprises de 100 à 299 employés c) 30 travailleurs dans les entreprises de 300 employés et plus	30 jours
France	Dans les 30 jours a) 2 travailleurs dans les entreprises de 11 employés et plus	45 jours et plus
Allemagne	Dans les 4 semaines a) travailleurs des entreprises de 21 à 49 employés b) 10 % de la main-d'oeuvre ou plus de 25 travailleurs dans les entreprises de 50 à 499 travailleurs c) 50 travailleurs dans les entreprises de 500 employés et plus	30 jours
Grèce	2 % à 10 % de la main-d'oeuvre dans les entreprises comptant normalement 50 employés et plus (le pourcentage change chaque année)	30 jours
Irlande	Dans les 30 jours a) 5 employés dans les entreprises de 21 à 49 employés b) 10 employés dans les entreprises de 50 à 99 employés c) 10 % de la main-d'oeuvre dans les entreprises de 100 à 299 employés d) 30 employés dans les entreprises de 300 employés et plus	
Italie	À la même date 2 travailleurs dans toute entreprise de 10 employés et plus	22 à 32 jours
Luxembourg	Dans les 30 jours, 10 travailleurs Dans les 60 jours, 20 travailleurs	60 à 75 jours
Pays-Bas	Dans les 3 mois 20 travailleurs	30 jours
Suède	5 travailleurs	2 à 6 mois
Royaume-Uni	1 travailleur	30 à 90 jours (si au moins 10 travailleurs sont impliqués)

Source : Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Le Conseil croit qu'il y a place à l'amélioration au chapitre des règlements sur les préavis obligatoires en Ontario. Deux aspects méritent d'être examinés. Il s'agit d'abord de déterminer à partir de combien d'employés mis à pied le préavis doit être obligatoire. Ce niveau est actuellement de 50 employés en Ontario. Le deuxième point est la période de temps entre le préavis et la mise à pied. Actuellement, elle est de 8 semaines pour une mise à pied de 50 à 199 employés, de 12 semaines pour 200 à 499 employés, et de 16 semaines pour plus de 500 employés.

L'Ontario n'applique pas les règles les plus strictes pour ce qui est du rapport entre le nombre d'employés mis à pied et le nombre de semaines de préavis. Pour le Québec et la Nouvelle-Écosse, une mise à pied de 10 employés est un licenciement important qui exige un préavis de 8 semaines, alors que dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, une mise à pied de 25 employés exige un préavis de 4 semaines. Dans de nombreux pays d'Europe, le seuil critique est de 10 employés. Les mises à pied de 10 à 49 employés peuvent causer des problèmes graves aux personnes concernées sur le plan de leur réintégration dans le marché du travail. À la lumière de l'importance capitale d'un long préavis, surtout pour des mises à pied à grande échelle, il faudrait penser à modifier la période de préavis pour les mises à pied de plus de 50 travailleurs, et le nombre critique de travailleurs à partir duquel un préavis est obligatoire devrait être modifié pour inclure les mises à pied touchant moins de 50 travailleurs.

RECOMMANDATION 25 :
Améliorer les exigences concernant les préavis.

L'Ontario devrait songer à diminuer le nombre de travailleurs à partir duquel un préavis est obligatoire pour inclure les entreprises comptant de 10 à 49 travailleurs. En outre, on devrait également envisager d'augmenter les périodes de préavis pour tous les licenciements collectifs.

Le Conseil croit qu'il est particulièrement important que les grandes entreprises donnent un préavis plus long que celui de 16 semaines actuellement exigé par la loi. Reconnaissant que la prolongation des préavis n'a pas pour but d'ajouter au fardeau financier des grandes entreprises mais de favoriser une adaptation efficace des travailleurs, le Conseil recommande que les grandes entreprises ne soient pas tenues de verser une compensation tenant lieu de préavis lorsqu'elles donnent un préavis plus long.

Le Conseil admet que dans les cas de mises à pied importantes où les travailleurs reçoivent des prestations supplémentaires de chômage (PCC) pendant la mise à pied, et qu'ils sont finalement rappelés au travail, des règles plus strictes relatives aux préavis ne sont pas nécessaires sinon les employés risqueraient de recevoir un avis permanent, ce qui ne serait pas à leur avantage. Le Conseil est aussi conscient que la réglementation touchant aux mises à pied et aux fermetures est un aspect qui incitera des entreprises à s'installer dans la province ou les en dissuadera. Il est donc essentiel d'évaluer avec soin tout changement à ce sujet qui pourrait se révéler négatif.

L'expérience montre qu'en Ontario, ainsi que dans d'autres régions, un des plus importants mécanismes assurant une adaptation efficace en cas de mises à pied à grande échelle ou de fermetures d'usines, est la mise en place de comités d'adaptation conjoints patronaux-syndicaux dans l'entreprise. Dans les établissements syndiqués, ces comités doivent faire l'objet de négociations entre les employeurs et les syndicats; dans les usines sans syndicats, les comités peuvent être mis en place par un accord entre la direction et des travailleurs élus.

À l'heure actuelle, des comités bipartites d'adaptation industrielle existent dans moins de la moitié des fermetures d'usines importantes en Ontario selon le ministère du Travail. L'efficacité des comités exige la participation des employeurs et des travailleurs, mais le mécanisme existant pour encourager la formation de ces comités bipartites est faible. Sur réception d'un préavis de mise à pied importante, le SAAI ou la Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre de l'Ontario se mettra en rapport avec l'employeur et les groupes d'employés pour offrir son aide; cependant, les entreprises ne sont pas tenues d'y participer.

En République fédérale d'Allemagne et en Suède, les employeurs sont obligés de négocier avec les employés. Bien que dans ces pays, le système de relations industrielles soit fort différent, il existe en Ontario un précédent bien établi dans les relations de travail, soit l'obligation de négocier de bonne foi dans le cadre de la Loi sur les relations de travail. Cela ne force pas les deux parties à être d'accord et il existe des mécanismes pour résoudre les litiges. Le Conseil est toutefois d'avis que cette notion de «négociation» doit être plus large, qu'il y ait un syndicat ou non, pour servir les adaptations à plus grande échelle. De cette façon, la direction et les travailleurs seraient forcés de créer un comité d'adaptation et de préparer des solutions. Ces comités pourraient planifier en cas de fermeture, ils pourraient obtenir et coordonner les services de conseillers, d'éducation et de recyclage, et utiliser les ressources de la collectivité pour trouver de nouvelles possibilités d'emplois et aider les travailleurs déplacés à les obtenir. De plus, les comités pourraient s'occuper des problèmes de santé, coordonner l'aide financière et aider à garder le moral élevé.

RECOMMANDATION 26 :
Mettre en place des comités d'adaptation en milieu de travail

Les employeurs et et les travailleurs des entreprises faisant l'objet d'un licenciement collectif devraient être obligés de mettre en place des comités bipartites d'adaptation pour faciliter l'orientation, le recyclage et la recherche de nouveaux emplois pour les travailleurs déplacés.

Les comités bipartites en milieu de travail seraient également tenus de planifier et d'organiser des cours de recyclage lorsque les fonctions d'un nombre important de travailleurs sont touchées par les changements technologiques.

SERVICES D'ADAPTATION

Le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral partagent actuellement la responsabilité de fournir l'aide gouvernementale lors de fermetures d'usines ou de mises à pied importantes. Le Conseil est d'avis que cette responsabilité doit demeurer conjointe, mais que la province doit jouer un rôle plus prépondérant dans la coordination des programmes d'aide. Cette approche est rendue nécessaire à cause de l'importance et de la rapidité de l'adaptation auxquelles font face les industries de l'Ontario. Le soutien fédéral n'est ni assez rapide ni assez complet pour être suffisant, et les ressources provinciales ne sont pas réparties convenablement. L'expérience d'autres pays semblent démontrer qu'un mécanisme central de coordination est essentiel à l'efficacité de l'encadrement de l'adaptation de la main-d'oeuvre.

RECOMMANDATION 27 :
Création d'un Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité

Un Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité devrait être créé sous la responsabilité du Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre, pour s'assurer que les ressources publiques et privées adéquates sont utilisées rapidement pour aider les travailleurs et les collectivités aux prises avec une fermeture d'usine ou un licenciement collectif.

Le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité (SOAMC) serait le principal fournisseur de services dans la province et s'assurerait de la mise en place rapide des ressources des secteurs publics (provincial et fédéral) en cas de mises à pied importantes ou de fermetures. Les responsabilités précises du service seraient les suivantes :

- Se mettre en rapport avec la direction et les travailleurs dès réception du préavis de mise à pied ou de fermeture, pour s'assurer de la mise en place d'un comité d'adaptation en milieu de travail pour les mises à pied importantes.
- Faciliter la mise en place de comités d'adaptation si possible.
- Fournir une aide financière conjointement avec le gouvernement fédéral pour les comités d'adaptation en milieu de travail, les comités de secteurs spéciaux, ou l'adaptation axée sur la collectivité pour l'utilisation de services de conseillers, de recyclage, d'éducation de base, de formation d'entrepreneurs, de placement d'emploi et d'aide au déménagement.
- Travailler de concert avec les responsables locaux et les comités d'adaptation pour s'assurer que le soutien du revenu fourni par le fédéral est mis à la disposition des personnes en chômage ou suivant une formation, et pour veiller à ce que tous les autres programmes d'aide à l'adaptation des gouvernements fédéral et provincial soient disponibles et bien coordonnés.
- Conseiller les comités bipartites en milieu de travail pendant le processus d'adaptation sur des questions comme où trouver certains types de formation, quelles techniques de recherche d'un emploi sont efficaces et comment tirer profit des ressources de la collectivité.

Pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités, le Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité pourrait englober la Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre du ministère du Travail, qui offre déjà des services très efficaces, bien qu'à petite échelle. Le nouveau service aura besoin de personnel supplémentaire pour mener à bien son mandat. Une étude plus complète sera nécessaire pour déterminer comment les SOAMC peuvent avoir une action réciproque avec le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral. Le Conseil voit les SOAMC comme un service plus global mais aussi complémentaire par rapport à ce service fédéral.

Un deuxième rôle du Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité serait de financer et de faciliter l'implantation de comités d'adaptation dans la collectivité, dans les industries et les régions où la restructuration entraînera des mises à pied et des fermetures importantes. Le Conseil imagine trois types de situations où le Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité pourrait jouer ce rôle :

- **Comités d'adaptation sectoriels** – Il s'agirait de comités bipartites formés pour aider à gérer l'adaptation de la main-d'oeuvre dans leur secteur. (Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie dont il a été question plus tôt en est un exemple.) La formation de ces comités serait encouragé par le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (COFAM) dans les industries faisant l'objet d'une restructuration intensive. Le Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité aiderait à la création des comités sectoriels et faciliterait leurs activités. Le COFAM fournirait un financement aux comités pour ses activités d'adaptation avec peut-être une participation égale de la part du fédéral. Certains des comités sectoriels formés sous l'égide du COFAM pourraient peut-être assumer ce rôle d'adaptation du secteur.
- **Comités d'adaptation régionaux** – Certaines collectivités ou régions seront plus touchées par les fermetures et voudront peut-être formées des comités d'adaptation dans la collectivité en collaboration avec des groupes locaux. Le projet d'adaptation communautaire de Sudbury en est un exemple. La région de Hamilton-Wentworth a proposé un comité semblable. Ces comités locaux peuvent être très utiles pour coordonner les ressources de la collectivité et aider les travailleurs déplacés. Par exemple, un comité d'adaptation régional serait en partie formé de gens d'affaires locaux qui pourraient trouver de nouvelles possibilités d'emploi pour les travailleurs déplacés. Le COFAM financerait les comités d'adaptation régioanux qui présentent des propositions intéressantes. Les fonds seraient disponibles pendant environ 18 mois et pourraient être renouvelés si la situation le justifiait. Le Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité aiderait les comités d'adaptation régionaux à élaborer les programmes et à identifier les ressources.
- **Villes mono-industrielles** – Le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité faciliterait la formation d'un comité et d'un programme d'adaptation pour aider les travailleurs déplacés et

encourager la diversification économique. Ces comités seraient financés conjointement par le COFAM et le gouvernement fédéral.

Évidemment, le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité proposé ne peut connaître de succès qu'en collaborant de près avec les programmes fédéraux existants. La province elle-même doit prendre des engagements fermes au regard des fermetures et des mises à pied importantes, mais il est inconcevable que l'Ontario agisse tout seul. Il faut demander au gouvernement fédéral de prendre une part active à tous ces efforts.

L'objectif à long terme du Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité est d'encourager l'acquisition de compétences et la mise en valeur des ressources humaines par l'adaptation de la main-d'oeuvre à l'échelon local. Le service doit réagir immédiatement en cas de fermetures d'usines, tout en encourageant la mise en place de programmes pour le secteur ou la collectivité qui trouveront des solutions à la restructuration et à l'adaptation. En tant que leader de la formation et de l'adaptation, le COFAM doit contribuer à la création des objectifs et mécanismes à long terme pour obtenir une meilleure infrastructure de l'adaptation.

DIVERSIFICATION DES COLLECTIVITÉS MONO-INDUSTRIELLES

Lorsque l'industrie principale dans une petite ville ferme ou entreprend une restructuration, il y a souvent un grand nombre de travailleurs touchés par la situation. Elliot Lake en Ontario est un exemple d'un endroit où les fermetures prochaines des mines d'uranium causeront des problèmes impossible à évaluer. Dans de tels cas, le Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dabns la collectivité devrait recevoir des fonds supplémentaires pour diversifier sa base économique et créer de nouvelles perspectives d'emploi.

RECOMMANDATION 28 :
Diversifier les collectivités mono-industrielles

Un fonds de diversification économique et de restructuration devrait être établi pour aider les collectivités mono-industrielles à résoudre leurs problèmes particuliers d'adaptation.

Le Service d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité pourrait être chargé de faciliter le versement de fonds pour la réalisation de plans efficaces de restructuration locale, ou donner des conseils à ce sujet.

CRÉATION DE NOUVELLES OPTIONS DE RESTRUCTURATION

Dans certains cas, les fermetures d'usines peuvent être évitées en tentant de trouver des solutions de rechange à la restructuration. Des entreprises qui ne sont pas viables entre les mains d'un propriétaire peuvent être plus profitables entre les mains d'un autre, surtout si une main-d'oeuvre bien informée est en partie propriétaire. Dans son premier rapport, le Conseil du premier ministre a accepté le concept de prise de propriété par les travailleurs comme pouvant faciliter la restructuration et rendre l'entreprise plus concurrentielle. Cela peut aussi amener à diminuer les pertes d'emploi tout en donnant une définition et une portée plus vaste à l'emploi.

Le Conseil croit qu'il faudra créer de nouvelles options de restructuration pour les travailleurs et leurs entreprises. L'Ontario a eu un Commissaire à la restructuration industrielle

qui n'a pas joué un rôle actif ou efficace dans le processus d'adaptation autre que l'étude de quelques secteurs en pleine restructuration. Il faut mettre en place une unité de restructuration et d'adaptation plus efficace et liée au Service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité.

RECOMMANDATION 29 :
Création d'une unité des options de restructuration

L'Ontario devrait créer une unité des options de restructuration faisant partie du service ontarien d'adaptation en milieu de travail et dans la collectivité, pour aider les travailleurs et les collectivités à trouver des solutions de rechange viables pour les usines qui ferment leurs portes.

L'unité des options de restructuration prendrait l'initiative de répondre aux demandes des entreprises, des travailleurs, des syndicats ou des collectivités pour étudier les autres possibilités de restructuration afin d'éviter la fermeture. Le directeur de l'unité pourrait être une personne jouissant d'une grande popularité et habile en affaires, qui pourrait intervenir à la demande des parties impliquées dans la fermeture d'une usine ou du COFAM. Cette unité servirait à faciliter les choses.

- Elle tenterait de trouver de nouveaux propriétaires pour l'entreprise sur le point de fermer ou d'éviter le fermeture d'une autre façon.
- Elle aiderait les travailleurs à évaluer des options d'adaptation non traditionnelle, y compris le rachat par les employés, en essayant d'obtenir des conseils financiers et stratégiques.
- Elle pourrait mettre des fonds à la disposition des travailleurs pour faire faire une étude de faisabilité sur la possibilité d'un rachat de l'entreprise par les employés.
- Elle pourrait organiser la formation nécessaire en gestion coopérative par les travailleurs pour s'assurer que la prise de possession par les employés est une bonne solution.
- Elle pourrait étudier la possibilité d'un fonds d'emprunt par actions pour les employés, financé par la province pour aider les travailleurs à acquérir l'entreprise.

L'unité des options de restructuration pourrait aussi entreprendre des études à plus long terme sur des industries précises et en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et le ministère du Travail de l'Ontario, pour élaborer un système de dépistage qui identifierait les secteurs à problèmes bien avant l'annonce de la fermeture. L'unité des options de restructuration ferait partie du SOAMC, mais devra adopter un profil et une orientation précis pour être efficace.

Dans la plupart des cas où cette unité interviendra, il y aura peu de solutions de rechange pour éviter la fermeture. Cependant, dans certains cas, comme le montre l'expérience de l'industrie de l'acier aux États-Unis, il sera possible de sauver des emplois et de restructurer efficacement les usines ou les entreprises. La création de ces possibilités pour les travailleurs est importante pour obtenir le consensus social nécessaire au succès de la restructuration économique de la province.

UNE NOUVELLE VISION

Les recommandations du Conseil quant à la restructuration et à la perte d'emploi forment une approche complète et novatrice sur le sujet de l'adaptation en Ontario. En collaboration avec le gouvernement fédéral, l'Ontario devrait pouvoir offrir à ses travailleurs, entreprises et collectivités un système d'aide complet pour gérer les suppressions d'emploi qu'entraîne la restructuration industrielle. Cet engagement à gérer le changement sera important, non seulement pour des raisons d'équité et d'efficacité envers le marché du travail, mais aussi parce que l'Ontario doit compter sur une main-d'oeuvre qualifiée capable de soutenir l'essor économique. Une politique dynamique du marché du travail peut jouer un rôle important pour aider les entreprises et les travailleurs de l'Ontario à se déplacer vers des produits et marchés à valeur ajoutée plus élevée.

Il n'y a rien d'inévitable quant aux résultats d'une restructuration industrielle. La concurrence créée par l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et la restructuration mondiale dans les économies à salaires élevés et à salaires faibles peuvent placer l'Ontario dans une situation meilleure ou pire. Une stratégie du marché du travail visant à encourager une restructuration vers des composantes à valeur ajoutée plus élevée doit être un élément fondamental de toute stratégie provinciale pour connaître du succès.

Le Conseil voit un changement dans les relations patronales-syndicales. Il prévoit un bon environnement de relations industrielles au Canada dans lequel il sera possible de définir des rôles nouveaux et plus vastes pour les employeurs et les travailleurs.

L'obligation de former des comités d'adaptation pour les mises à pied importantes et les fermetures fera de plus en plus prendre conscience aux employeurs et aux travailleurs qu'il est dans l'intérêt de chaque groupe de préparer des stratégies sur le plan de l'adaptation et des suppressions d'emploi. Cet encadrement et les recommandations ci-dessus devraient encourager les entreprises à voir leurs travailleurs horaires comme des employés à garder et à réaffecter plutôt qu'à mettre à pied lorsque des postes disparaissent. À mesure que cette tendance devient plus évidente, les syndicats devraient moins insister sur des classifications d'emplois rigides et complexes.

Il est impossible de garantir complètement la sécurité d'emploi au niveau de l'entreprise, mais le système pourrait forcer un plus grand engagement envers la réaffectation interne. Le Conseil recommande fortement au gouvernement de l'Ontario, peut-être par l'entremise du COFAM, d'examiner avec soin tout encouragement qui pourrait inciter la réaffectation interne des travailleurs. Des options possibles sont par exemple des fonds de réserve non imposables pour l'adaptation, que les entreprises peuvent financer quand les choses vont bien, en prévision d'une baisse des affaires ou d'une restructuration.

Afin d'encourager les employeurs et les syndicats à créer des relations industrielles qui mènent à la sécurité d'emploi et à l'adaptation positive, le Conseil suggère aussi que les employeurs et travailleurs tentent de faire plus que le minimum requis par la loi sur le plan de l'adaptation. À cette fin, le Conseil croit que les employeurs et leurs employés devraient respecter le Code de la meilleure pratique d'adaptation. Les points du code

qui concernent les employeurs seraient les suivants :

- Créer des plans de réaffectation interne permettant aux travailleurs d'être recyclés et réaffectés dans la compagnie si possible.
- Donner le plus long préavis possible en cas de fermeture; sûrement plus long que ce qu'exige la loi.
- Appuyer activement la création de comités d'adaptation en milieu de travail pour les mises à pied importantes et travailler avec toute les personnes impliquées pour assurer l'appui financier de leurs activités.
- Aider les travailleurs et autres intervenants à examiner les possibilités de restructuration, y compris le rachat de l'entreprise par les employés.
- Fournir des avis concernant les changements technologiques qui aboutiront à des mises à pied et des programmes d'adaptation.
- S'assurer que les travailleurs ayant reçu un avis de licenciement aient accès à la formation et aux services de conseillers pendant les heures de travail, si possible.
- Collaborer pleinement aux efforts visant à trouver et à évaluer des solutions de rechange aux mises à pied et aux fermetures.

Les responsabilités de la main-d'oeuvre conformément au Code de la meilleure pratique d'adaptation seraient les suivantes :

- Participer avec les employeurs à la création de plans de réaffectation interne avec possibilité de recyclage.
- Appuyer activement la création de comités d'adaptation et y participer.
- Travailler avec les employeurs, les établissements financiers, le gouvernement et les collectivités, pour examiner les possibilités de trouver de nouveaux propriétaires pour restructurer les usines et entreprises viables.
- Se servir des relations avec d'autres syndicats pour déceler les autres possibilités d'emploi dans le même secteur ou des secteurs connexes.

Les associations industrielles et les centrales syndicales doivent faire preuve de leadership pour :

- Mobiliser les efforts pour mettre en place des comités d'adaptation en milieu de travail en cas de licenciements ou de fermetures.
- Élaborer des programmes de formation dans l'industrie pour répondre aux besoins d'adaptation des travailleurs.
- Coordonner les efforts de placement dans une industrie ou une région.
- Participer à la création de comités bipartites d'adaptation dans un secteur pour faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre.
- Encourager la création de modèles de réaffectation interne.
- Faire connaître et encourager le respect du Code de la meilleure pratique d'adaptation.

SYSTÈME D'ADAPTATION DE BASE

Même si les recommandations qui précèdent sont les points clés du développement d'un nouvel encadrement de l'adaptation en Ontario, le succès de tout système repose sur la justesse du système de soutien de base pour l'adaptation fourni par les programmes fédéraux et provinciaux. Un grand nombre des programmes formant le système de base comme l'assurance-chômage, sont très importants pour les travailleurs qui perdent leur emploi à cause d'une fermeture. Tout système d'adaptation de la main-d'oeuvre doit comprendre une sécurité du revenu fiable, des programmes assurant l'accès des travailleurs déplacés à la formation, et des services de conseillers et de placement intégrés, capables de procéder à une évaluation efficace et d'offrir des ressources souples pour rendre l'adaptation possible.

Les programmes fédéraux et provinciaux actuels pour répondre aux mises à pied dépendent des circonstances et sont inadéquats. Sur papier, il peut sembler y avoir suffisamment de ressources en cas de fermetures d'usines, mais en réalité, l'expérience de nombreux travailleurs montre que l'aide est souvent difficile à obtenir et pas toujours efficace. De plus, le système actuel d'aide publique à l'adaptation sera soumis à des pressions de plus en plus grande à mesure que la restructuration mondiale et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis modifieront l'économie ontarienne. Le besoin de réagir rapidement et efficacement aux changements du marché du travail est donc essentiel à la vitalité de notre économie.

STABILITÉ DU REVENU

L'adaptation efficace de la main-d'oeuvre doit être fondéesur un système de sécurité du revenu qui s'assure que les travailleurs qui perdent leur emploi ne feront pas face à des problèmes financiers insurmontables. Cet élément est essentiel, non seulement sur le plan de l'équité, mais aussi parce qu'il créera un climat plus favorable au changement.

De nombreux travailleurs en Ontario ont malheureusement perdu leur emploi à cause de la fermeture d'une usine, sans recevoir aucune compensation. Pour ce qui est des lois sur la protection des salaires en cas de faillite ou de mise sous séquestre, d'abandon d'une entreprise profitable ou de refus de paiement des salaires de la part de l'employeur, l'Ontario a du retard à rattraper par rapport à plusieurs autres régions. Les lacunes des lois en vigueur ont été mises en lumière dans le rapport de la Commission Brown en 1985.

Il y a trois façons de protéger les salaires : 1) fiducie réputée ou obligation légale concernant les salaires qui donnent aux travailleurs le statut de créanciers privilégiés, 2) poursuite judiciaire en responsabilité personnelle contre les directeurs et responsables des salaires d'une entreprise, 3) régime de protection des salaires qui paierait les réclamations des employés et essaierait de récupérer ces montants auprès des employeurs.

La fiducie réputée créée par le gouvernement provincial vaut maintenant pour les vacances payées. Cependant, une décision récente de la Cour suprême a déterminé que la fiducie réputée ne s'applique plus aux cas de faillites, qui sont une responsabilité du gouvernement fédéral. La deuxième option, les poursuites judiciaires en responsabilité personnelle, permet de récupérer les salaires, mais suppose une longue procédure

judiciaire, ce qui n'est pas efficace lorsque les travailleurs ont besoin d'aide le plus rapidement possible. Seule la troisième option permet un règlement rapide et une certaine protection des salaires pour les travailleurs, et des coûts réduits pour le gouvernement à cause des poursuites efficaces.

Le but d'un régime de protection des salaires ne serait pas de forcer le gouvernement à devenir responsable des salaires. Pas plus qu'il ne représenterait une assurance contre les mauvais employeurs. Il s'agirait plutôt de veiller à ce que les travailleurs ne subissent pas de perte de salaire excessive à un moment où ils sont particulièrement vulnérables. Un régime de protection des salaires doit être considéré comme une avance ou un paiement anticipé aux employés de la part du gouvernement, qui aura aussi la responsabilité de poursuivre les employeurs délinquants en recourant à tous les moyens à sa disposition. Le financement d'un tel régime pourrait se faire à partir des revenus généraux du gouvernement et pourrait être remboursé ensuite par les recouvrements obtenus après poursuites judiciaires contre les employeurs.

La protection des salaires est une question qui remonte à loin aux niveaux fédéral et provincial. Le groupe de travail fédéral sur l'adaptation a réitéré le besoin d'un programme fédéral de protection des salaires géré par Consommation et Corporations Canada. Le gouvernement de l'Ontario a lui aussi étudié la possibilité d'un tel programme. Si la province décidait de créer son programme d'avances salariales, il pourrait être intégré à l'éventuel programme fédéral.

Les coûts d'un programme du genre sont évalués à environ six à dix millions de dollars nets par année en Ontario après recouvrements auprès des employeurs et administrateurs judiciaires. Ces coûts représentent le total des dettes irrécouvrables après que les poursuites ont été intentées sans succès. Bien sûr, les coûts seraient supérieurs en période de récession lorsque les faillites d'entreprises augmentent de façon spectaculaire. Les coûts pourraient aussi monter en flèche, si un programme de protection des salaires n'était pas conçu de façon à minimiser les chances que les employeurs abandonnent leurs responsabilités de rembourser les salaires impayés, en se disant que le gouvernement s'en occupera. C'est pourquoi les poursuites judiciaires dynamiques pour récupérer tous les montants impayés au gouvernement, une fois les avances payées aux travailleurs, doivent être un élément essentiel du programme.

Il est aussi essentiel que le gouvernement fédéral tente de résoudre ce problème de protection des salaires en effectuant les amendements proposés à *Loi de 1980 sur la faillite*, pour s'assurer que les demandes des salariés ont priorité sur les demandes des autres créditeurs, pour ce qui est du partage des actifs d'une entreprise en faillite. La province de l'Ontario, pour sa part, doit s'assurer que les employeurs solvables qui refusent de payer les salaires et autres avantages, sont tenus personnellement responsables et qu'ils feront l'objet d'une poursuite.

RECOMMANDATION 30 :
Protéger les droits juridiques des travailleurs déplacés

L'Ontario devrait fournir une avance à tous les travailleurs qui doivent recevoir un salaire, une paie de vacances, des contributions aux plans de prévoyance ou aux plans de retraite, une indemnité de cessation d'emploi, de la part d'employeurs qui ferment leur entreprise et manquent à leurs responsabilités juridiques. L'Ontario doit par la suite intenter des poursuites judiciaires pour recouvrer les fonds.

La loi fédérale sur la faillite devra aussi subir des changements pour protéger les salaires gagnés par les travailleurs en donnant à ces derniers le statut de créancier prioritaire.

En 1984, le gouvernement fédéral a amendé la Loi sur l'assurance-chômage, afin que tout paiement d'indemnité de cessation d'emploi ou tout remboursement de contributions à un régime de retraite enregistré comptent comme revenus aux fins du calcul de l'admissibilité à l'assurance-chômage. Les paiements d'indemnités de cessation d'emploi viennent donc diminuer les prestations d'assurance-chômage. Cette disposition est une violation flagrante du principe fondamental d'indemnité de cessation d'emploi, qui vise à compenser la perte d'un emploi et des compétences acquises, ce qui est le principal atout de la plupart des travailleurs. Cette situation est très sérieuse pour les travailleurs plus âgés puisqu'ils ont tendance à avoir travaillé plus longtemps, qu'ils reçoivent des indemnités de cessation d'emploi plus élevées et qu'ils restent sans emploi plus longtemps, période pendant laquelle ils ont besoin des prestations d'assurance-chômage. Dans ces conditions, les travailleurs plus âgés voient la retraite anticipée comme un solution moins attrayante.

Le Conseil est d'avis que cette disposition entrave le but et la fonction de l'indemnité de cessation d'emploi et va à l'encontre du processus d'adaptation. Toutes les études d'envergure effectuées depuis 1984 sur l'adaptation de la main-d'oeuvre ont recommandé que le gouvernement fédéral annule cette disposition. Le Conseil se joint au Conseil consultatif fédéral sur l'adaptation et au groupe de travail sur l'adaptation du CCMTP pour s'opposer à cette disposition.

RECOMMANDATION 31 :
Annuler les pénalités concernant les indemnités de cessation d'emploi

Le gouvernement fédéral devrait annuler la disposition de la loi fédérale sur l'assurance-chômage qui compte l'indemnité de cessation d'emploi comme revenu dans le calcul de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

La *Loi sur les normes d'emploi* a été amendée en 1984 pour rendre obligatoire l'indemnité de cessation d'emploi pour les employés ayant une certaine ancienneté dans le cas de mises à pied impliquant 50 travailleurs ou plus ou pour les employeurs ayant une masse salariale de 2,5 millions de dollars ou plus. Il s'agit d'une des plus généreuses dispositions du genre au Canada, car seuls le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario ont prévu des exigences quant aux indemnités de cessation d'emploi. Les amendements de 1987 procèdent de la difficulté d'exiger des indemnités de cessation d'emploi de la part de petits employeurs. Toutefois, les travailleurs ayant une certaine ancienneté (minimum de cinq années de service) dans les entreprises dont la masse salariale est inférieure à 2,5 millions de dollars risquent tout autant que les autres de perdre leur emploi et leurs compétences. La province devrait songer à rendre obligatoire l'indemnité de cessation d'emploi à tous les employés ayant une certaine ancienneté.

Toutes les recherches sur l'adaptation concluent que la formation la plus efficace est celle fournie aux travailleurs déplacés qui ont reçu un préavis mais occupent toujours leur poste, ou qui est fournie tout de suite après la mise à pied. De plus, de nombreuses possibilités de recyclage sont perdues à cause du manque d'aide financière aux travailleurs qui bénéficieraient d'un recyclage ou d'une amélioration des compétences de base. Les critères restrictifs de l'assurance-chômage en font une source de revenu relativement inaccessible pour aider à payer la formation. Dans certains pays d'Europe, les prestations d'assurance-chômage sont plus élevées pour les travailleurs qui suivent une formation. La pratique canadienne va en fait à l'encontre du processus d'adaptation en faisant de la formation un mécanisme relativement inaccessible à un moment où la formation et le recyclage sont essentiels. Comme les programmes fédéraux et provinciaux s'adressent généralement aux travailleurs détenant un emploi ou aux chômeurs chroniques, cela est un autre désavantage pour les travailleurs qui savent qu'ils seront mis à pied ou qui sont déjà licenciés.

RECOMMANDATION 32 :
Formation pour les travailleurs ayant reçu un avis de mise à pied

Afin de rendre la formation accessible aux travailleurs en chômage et à ceux ayant reçu un avis de mise à pied, le gouvernement fédéral devrait modifier l'article 26 de la Loi sur l'assurance-chômage, pour permettre aux travailleurs en chômage et aux travailleurs ayant reçu un préavis de mise à pied de recevoir des prestations d'assurance-chômage tout en suivant une formation.

Les travailleurs devraient également avoir droit à du temps libre payé pour suivre une formation conformément à un plan d'adaptation et pour des entrevues d'emploi organisées par l'entremise du comité d'adaptation.

Le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre aura le mandat de gérer à la fois la stratégie provinciale sur la formation et le système d'adaptation de la main-d'oeuvre en Ontario. Cela donne au COFAM un mandat assez important et peut-être difficile à gérer mais ces secteurs doivent être coordonnés par un seul organisme. Un des principaux problèmes de l'approche actuelle à la formation et à l'adaptation de la main-d'oeuvre en Ontario est la fragmentation des responsabilités et le manque de vérification du rendement. Le COFAM devra donner une orientation claire et rationnelle aux stratégies d'adaptation et de formation en Ontario et il sera redevable de son rendement aux entreprises, aux syndicats, aux travailleurs non syndiqués, au gouvernement et à toute la population de la province. Avec un leadership patronal-syndical solide, le COFAM sera en mesure d'assurer un engagement continu envers le succès du programme.

Annexe A

Le Conseil du premier ministre tient à remercier les collaborateurs ci-dessous de l'aide qu'ils ont apportée à la rédaction du présent rapport :

Hugh Armstrong
Collège Centennial

Pat Armstrong
Collège Centennial

David Clandfield
Université de Toronto

Mark Holmes
Institut d'études pédagogiques de l'Ontario

Alan King
Université Queen's

Rianne Mahon
Université Carleton

Leon Muszynski
Expert-conseil

Riel Miller
Conseil ontarien des affaires collégiales

Alexander Ross
Écrivain

Donald Rutledge
Conseil scolaire de Toronto

Michael Skolnik
Institut d'études pédagogiques de l'Ontario

Pamela Sloan
Hill and Sloan Associates

John Shaw
General Motors du Canada

Jo Surich
Brocksway Information Technologies

David Wolfe
Université de Toronto

ANNEXE B

RÉUNIONS DU CONSEIL DU PREMIER MINISTRE SUR LA QUESTION DES RESSOURCES HUMAINES

LE 16 JUIN 1988
Hôtel Four Seasons, Toronto

LE 19 SEPTEMBRE 1988
Hôtel Sutton Place, Toronto

LE 8 NOVEMBRE 1988
General Motors du Canada Limitée, Oshawa

LES 16 ET 17 FÉVRIER 1989
Hôtel Four Seasons, Toronto

LES 27 ET 28 AVRIL 1989
Hôtel Four Seasons, Toronto

LE 26 JUIN 1989
IBM Canada Ltée et Inn on the Park, Toronto

DU 21 AU 23 SEPTEMBRE 1989
Langdon Hall, Cambridge

LE 26 OCTOBRE 1989
Hôtel Bradgate Arms, Toronto

LES 13 ET 14 DÉCEMBRE 1989
The McGill Club, Toronto

LE 26 MARS 1990
Hôtel Sutton Place, Toronto

LE 11 JUIN 1990
Hôtel Four Seasons, Toronto

ANNEXE C :

SOUS-COMITÉS DU CONSEIL DU PREMIER MINISTRE

Le Conseil du premier ministre a créé trois sous-comités pour examiner les questions portant sur l'éducation, la formation et l'adaptation de la main-d'oeuvre. Voici la liste des membres de chaque sous-comité, des dates où ont eu lieu les réunions et des organismes qui ont présenté des observations, soit oralement soit par écrit.

SOUS-COMITÉ SUR L'ÉDUCATION

Membres :

THOMAS BRZUSTOWSKI
DAVID BEATTY
LARRY CLARKE
ROBERT GORDON
ROBERT MITTON
FIONA NELSON, PRÉSIDENTE
FRED POMEROY
ROBERT ROSEHART
BERNARD SHAPIRO
JOHN THOMPSON
DOUGLAS WRIGHT

Réunions :

LE 6 JUIN 1989
École secondaire Castle Frank, Toronto

LE 20 OCTOBRE 1989
Conseil scolaire de Toronto

LE 8 MARS 1990
Conseil scolaire de Toronto

Ont présenté des observations :

SUSAN BOROWSKI
Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario

PAULINE DUNNING
Ontario Public School Boards' Association

JIM EDGAR
Ontario Public Supervisory Officers' Association

GREG ELMER
Fédération des étudiants de l'Ontario

Bill Graham
Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario

Jehryl Grasley
Organisation canadienne des étudiants universitaires à temps partiel

Bill Irwin
Ontario Secondary School Principals School Council

Stuart Koch
Association canadienne de l'enseignement coopératif

Beth McGuire
Ontario Federation of Home and School Associations

David Moll
Conseil scolaire de Toronto

John Moore
Ontario Principals' Association

Penney Moss
Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario

Henry Nelles
Conseil ontarien des affaires universitaires

Paul Nykanen
Association des manufacturiers canadiens

Charles Pascal
Conseil des affaires collégiales de l'Ontario

Walter Pitman
Institut d'études pédagogiques de l'Ontario

Tom Reilly
Ontario Catholic Supervisory Officers' Association

Roy Schatz
Association des parents et comité des parents sur le programme d'études – École Lawrence Park

Frances Shanley
Ontario Association for Continuing Education

Nalini Stewart
Conseil des arts de l'Ontario

Jocelyn Thompson
Association des parents et tuteurs – École publique Huron Street

Richard Van Fossen
Conseil des Universités de l'Ontario

Ann Vanstone
Conseil scolaire de Toronto

SOUS-COMITÉ SUR L'ADAPTATION

Membres :

STUART ANGUS
ROD BRYDEN
THOMAS BRZUSTOWSKI
SUSAN ENG
ROBERT FRANKLIN
ROBERT GORDON
GEORGE PEAPPLES, PRÉSIDENT
PAUL PHOENIX
TOM SOSA
GORDON WILSON

Réunions :

LE 15 MAI 1989
Holiday Inn, Oshawa

LE 14 JUIN 1989
Queen's Park, Toronto

LE 8 SEPTEMBRE 1989
Collège George Brown, Toronto

LE 25 OCTOBRE 1989
Queen's Park, Toronto

LE 9 MARS 1990
Queen's Park, Toronto

LE 26 MARS 1990
Queen's Park, Toronto

Ont présenté des observations :

DICK BARRY
Travailleurs unis de l'électricité

ALLEN BELL
Développement des ressources humaines
Banque Toronto Dominion

JAMES BOTKIN
Alliance for Learning

ROD BRAZIER
Ressources humaines
Mitel Corp

TOM BRYANT
Centre canadien de technologie créative

LAWRENCE DONNELL
Toronto Automobile Dealers Association

NANCY JACKSON
Université McGill

LORNA MARSDEN
Collège Massey

ANNE MARTIN
Politiques et planification, ministère de la Formation professionnelle

D'ARCY MARTIN
Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada

Bob McGovern
Northern Telecom Ltd.

John O'Grady
Fédération du travail de l'Ontario

Rose Patten
Ressources humaines, ManuVie

Marek Piatkowski
Toyota Canada

James Pirie
Services aux employés, Noranda Inc.

David Robertson
Canadian Auto Workers

Derwyn Sangster
Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada

Bill Schabereiter
Cosma International Inc.

John Shaw
General Motors du Canada

Jean Unda
Formation de base en milieu de travail, Fédération ontarienne du travail

Steve Van Houten
Association des fabricants de pièces de véhicules d'automobiles

Todd Willcox
Fisher Gauge Ltd.

David Wolfe
Université de Toronto

Armine Yalnizyan
Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto

SOUS-COMITÉ SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Membres :

DAN ALEXANDER
WILIAM BLUNDELL
HENRY BREHAUT
LEO GERARD, PRÉSIDENT
JUDITH MAXWELL
PATRICK MONAGHAN
ROBERT ROSEHART
PERCY SKUY
GEORGE THOMSON

Réunions :

LE 12 MAI 1989
United Rubber Workers Union Hall, Hamilton

LE 22 JUIN 1989
Marconi Hall, Sault Ste Marie

LE 6 OCTOBRE 1989
Queen's Park, Toronto

LE 7 NOVEMBRE 1989
Queen's Park, Toronto

LE 9 FÉVRIER 1990
Queen's Park, Toronto

Ont présenté des observations :

LISA AVEDON
Direction de reconversion de la main-d'oeuvre, ministère du Travail

BEVERLEY BROWN
Section locale 2900, Inglis Ltd.

JANET DASINGER
Labour Council of Metropolitan Toronto

PAUL GRAYSON
Université York

MICHAEL HERSH
Section locale 2900, Inglis Ltd.

ANNE JONES
Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre, Firestone Ltd.

ARA KUYUMJIAN
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, Emploi et Immigration Canada

KEITH MCINTYRE
Collège Mohawk

LEO O'ROURKE
Ouvriers unis de caoutchouc d'Amérique

RAY SELENZI
Métallurgistes unis d'Amérique

HARRY SHADLOW
Direction de la reconversion de la main-d'oeuvre, ministère du Travail

SUSAN TAYLOR
St. Mary's Paper Inc.

Ted Tomkins
Firestone Ltd.

Linda Torney
Labour Council of Metropolitan Toronto

Brenda Wall
Labour Council of Metropolitan Toronto

Peter Warrian
Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie

Dick Zawislak
Ouvriers unis de caoutchouc d'Amérique

ANNEXE D

CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET CHANGEMENTS EN MATIÈRE DE FORMATION DANS L'INDUSTRIE CANADIENNE DES PIÈCES AUTOMOBILES

L'industrie de l'automobile est un des secteurs manufacturiers les plus productifs au Canada. Chaque année, elle fait vivre une industrie des pièces évaluée à 13,5 milliards de dollars et, selon les chiffres du gouvernement fédéral, elle utilise 25 % de l'acier, 15 % du caoutchouc, 13 % de l'aluminium et 5 % du plastique produits au pays. En Ontario, l'industrie contribue de façon importante à l'économie en employant 120 000 personnes, soit environ 12 % de la main-d'oeuvre du secteur manufacturier de la province.

MÉTHODE UTILISÉE PAR LE CONSEIL

Le Conseil du premier ministre a examiné un segment de cette industrie, celui des pièces d'automobiles, pour savoir comment il réagit aux changements en cours. Cette étude était un suivi d'une analyse semblable faite dans la même industrie en 1985. Les deux enquêtes étaient basées sur des questionnaires et des entrevues personnelles très complètes avec des fabricants de pièces et quelques monteurs. En comparant les résultats des deux enquêtes, il est possible d'évaluer les défis que devra relever l'industrie.

Pour l'enquête de 1989, 107 compagnies, ou 15 % de celles à qui le questionnaire avait été envoyé, ont répondu. Les entrevues complètes ont été effectuées avec 28 fabricants et monteurs de pièces d'automobiles. En 1985, 170 entreprises, représentant 18 % de tous les questionnaires envoyés, ont répondu. Alors que les répondants de l'enquête de 1989 étaient surtout des employeurs de petite ou moyenne taille, ceux de l'enquête de 1985 comptaient un nombre élevé de grandes entreprises de 500 employés ou plus. En termes de volume de ventes cependant, les deux groupes étaient très semblables.

Les entreprises qui ont répondu à l'enquête de 1989 avaient un plus grand pourcentage de propriétaires canadiens et un plus faible pourcentage de syndicalisation. Certains analystes croient que cette baisse du nombre d'entreprises syndiquées est due à l'ouverture d'usines de montage japonaises, et non syndiquées, en Amérique du Nord. Ces usines ont par la suite encouragé la création de fabricants non syndiqués de pièces japonaises.[1] L'augmentation de la quantité de pièces étrangères achetées par les entreprises de montage nord-américaines a contribué à faire diminuer le taux de syndicalisation dans l'industrie de l'automobile.

La répartition des répondants par procédé de fabrication

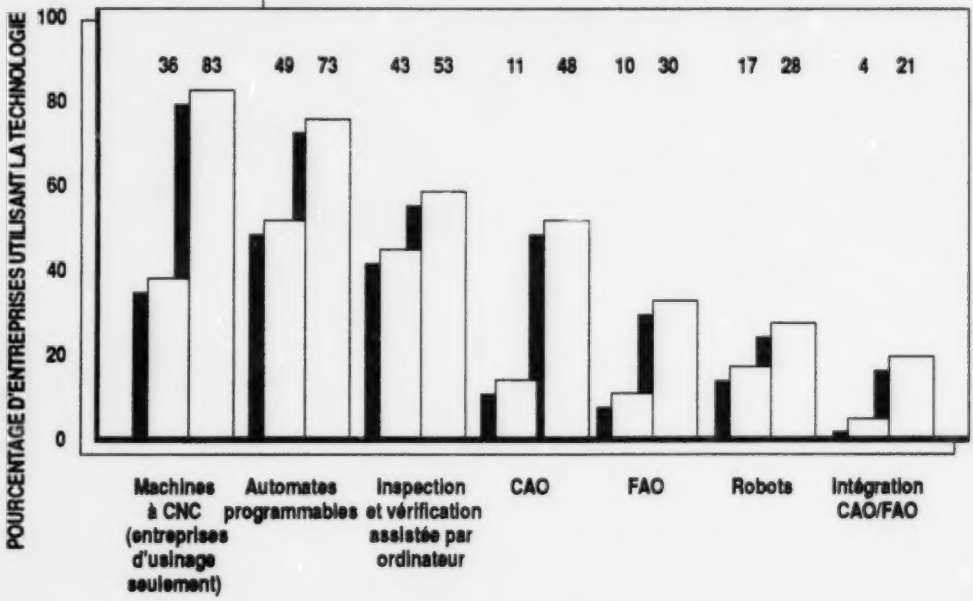
[1] Katz, Harry C. «New Development in Union Structure in the U.S. Auto Industry», dans *Proceedings of the Thirty-Ninth Annual Meeting*, Industrial Relations Research Association, Barbara D. Dennis, éd., 1986.

était pratiquement la même dans les deux enquêtes. Toutefois, en 1989, un plus grand nombre d'entreprises fabriquaient aussi des produits pour d'autres marchés que celui de l'automobile, ce qui porte à croire que les compagnies essaient de se diversifier. Cette supposition a été confirmée dans les entrevues. Par exemple, certaines compagnies qui fabriquent des sièges d'automobiles fabriquent aussi des chaises de bureau.

L'ACQUISITION DE NOUVELLES TECHNOLOGIES

Les fabricants de pièces d'automobiles comptent de plus en plus sur la nouvelle technologie pour améliorer la productivité et la qualité. Depuis 1985, l'industrie des pièces d'automobiles a adopté en masse de nouvelles technologies de fabrication et de conception (voir tableau 1). Le nombre d'entreprises utilisant de l'équipement à commande numérique par calculateur (CNC) a plus que doublé, tandis que le nombre de celles utilisant des

TABLEAU 1 **Adoption de technologies de fabrication et de conception**

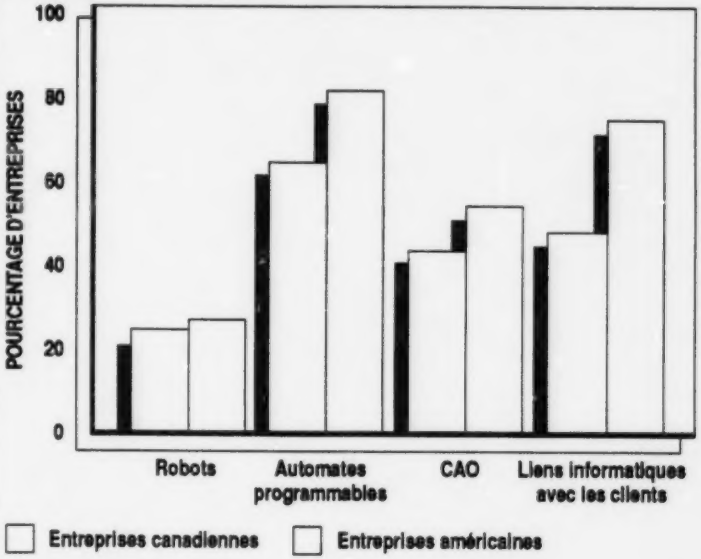


Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

automates programmables a augmenté de 25 %. L'utilisation et l'intégration de la conception, de la fabrication et de l'ingénierie assistées par ordinateur (CAO/IAO/FAO) ont elles aussi beaucoup augmenté.

Ces développements technologiques sont dus en grande partie à la politique des fabricants d'automobiles de confier de plus grandes responsabilités, y compris le contrôle de la qualité, aux fabricants de pièces. Les fabricants de climatiseurs, par exemple, doivent souvent présenter de nouvelles conceptions pour répondre aux exigences de rendement et de contrainte de coûts des constructeurs d'automobile. Les fabricants de pièces

TABLEAU 2 **Utilisation de technologie informatisée-entreprises canadiennes par rapport aux entreprises américaines**



Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

pour l'intérieur des portières participent au sous-assemblage en gérant le montage et la livraison au moment adéquat d'un certain nombre d'éléments pour les fabricants d'auto. Dans certains cas, les fabricants de véhicules demandent le développement et la livraison de modules complets comme les tableaux de bord.

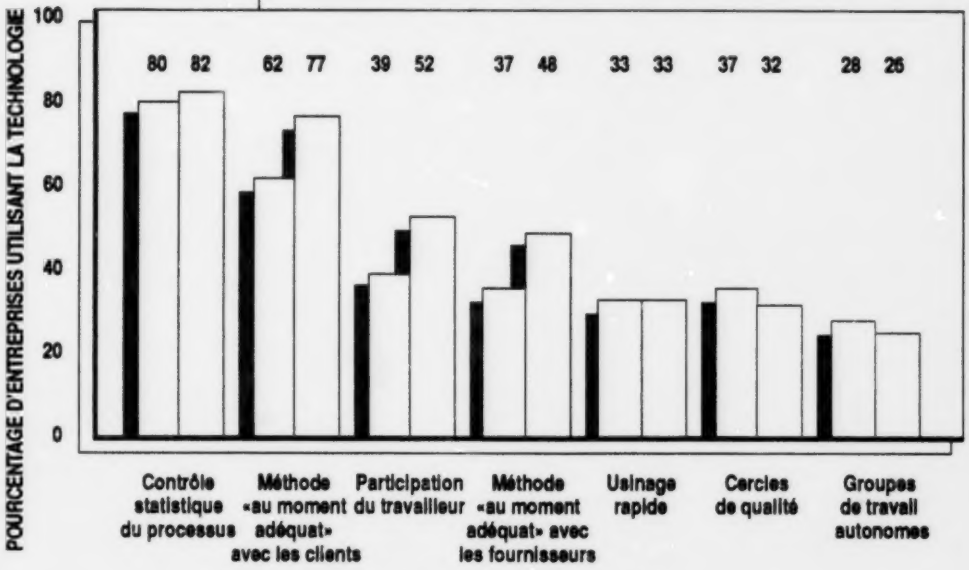
Les entreprises à contrôle canadien tirent encore de l'arrière sur les entreprises américaines pour ce qui est de l'adoption de la technologie par ordinateur (voir tableau 2). Pour certaines technologies comme les robots, la différence est très faible. Pour d'autres, comme les automates programmables et les liaisons par ordinateur avec les clients, les entreprises américaines ont une avance d'environ 30 % par rapport aux entreprises canadiennes.

La taille des entreprises peut expliquer en partie cette différence. Les entreprises de pièces d'auto canadiennes ne sont en général pas aussi grandes que les entreprises américaines, et les technologies de fabrication et de conception sophistiquées ne sont donc pas aussi essentielles pour les premières. De plus, l'industrie américaine de l'automobile a dû réagir à la concurrence étrangère beaucoup plus rapidement que l'industrie canadienne.

Les entreprises qui ont adopté les nouvelles technologies de fabrication et de conception trouvent que leur organisation et leur fonctionnement ont subi un changement fondamental. Les structures hiérarchiques cèdent leurs places à une organisation moins centralisée. Les emplois à tâche unique sur les chaînes de montage sont remplacés par des équipes à tâches multiples qui sont responsables de la qualité et de la production.

Malgré ces changements, l'adoption de technologies de l'organisation du travail comme le contrôle statistique du processus, la livraison au moment adéquat, la participation des

TABLEAU 3 **Adoption de technologies de l'organisation du travail**

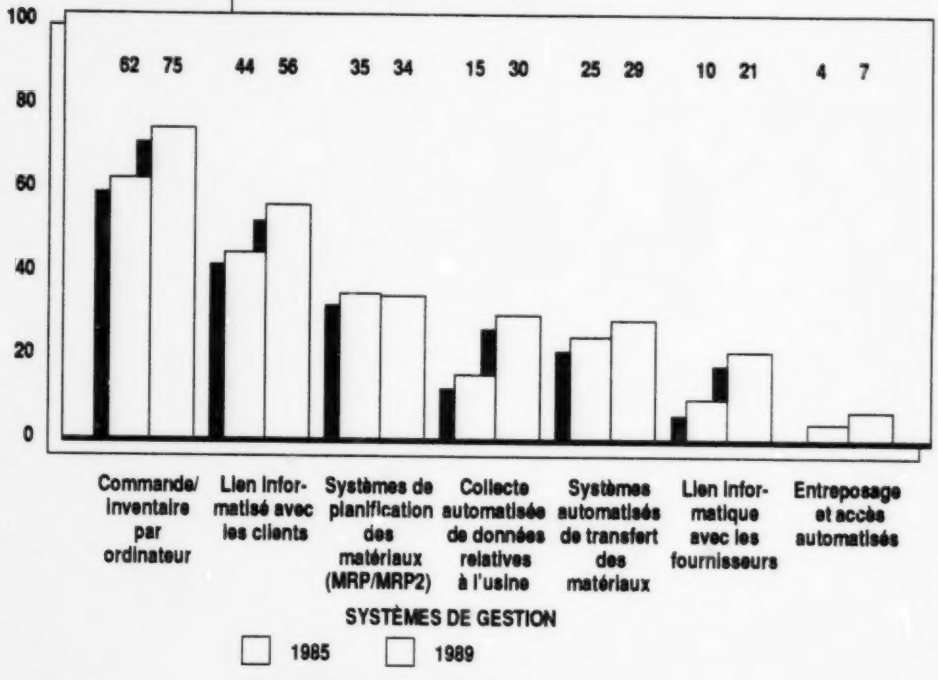


Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

travailleurs et l'usinage rapide, tire de l'arrière sur l'introduction des technologies de fabrication et de conception (voir tableau 3). En fait, la mise en place de cercles du contrôle de la qualité et de groupes autonomes semblent avoir diminué. Les entreprises ont mis l'accent sur l'acquisition de procédés de fabrication plus efficaces et sur les façons de gérer les plus grandes responsabilités en matière de conception, d'assemblage et de contrôle de la qualité. Peu de temps a été consacré pour examiner les besoins d'améliorations dans l'organisation du travail.

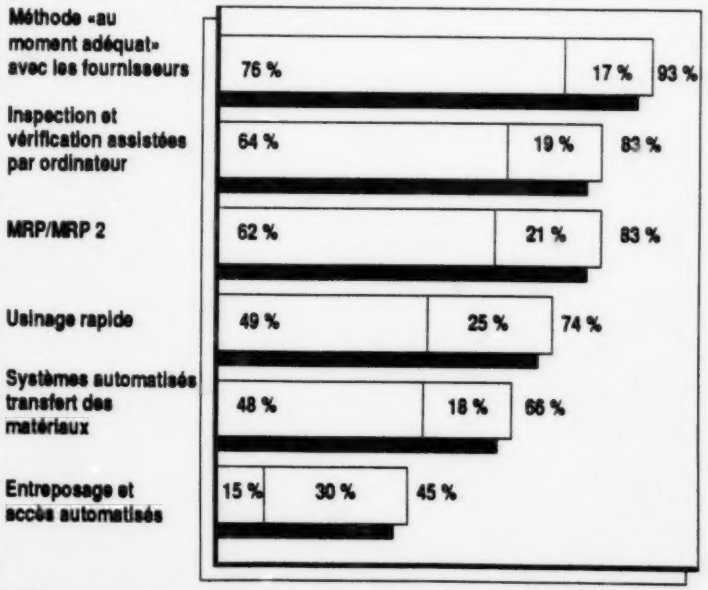
De la même façon, l'acquisition de systèmes de gestion perfectionnés n'a pas été aussi répandue que les analystes l'avaient prévu (voir tableau 4). Pour certaines entreprises de pièces d'automobiles, la restructuration importante de l'industrie a créé une incertitude quant à leur rôle et à leur relation avec les fabricants de véhicules ainsi qu'une réticence à investir dans de nouvelles méthodes. Pour d'autres entreprises, leur taille et le volume de production ne justifieront peut-être jamais l'utilisation des techniques de gestion plus complexes. L'industrie, cependant, s'attend à ce qu'un grand nombre de ces technologies soient utilisées d'ici 1995 (voir tableau 5). Une fois que la vague de restructuration aura ralenti et que les entreprises auront intégré les nouvelles technologies de fabrication et de

TABLEAU 4 **Adoption de systèmes de gestion**



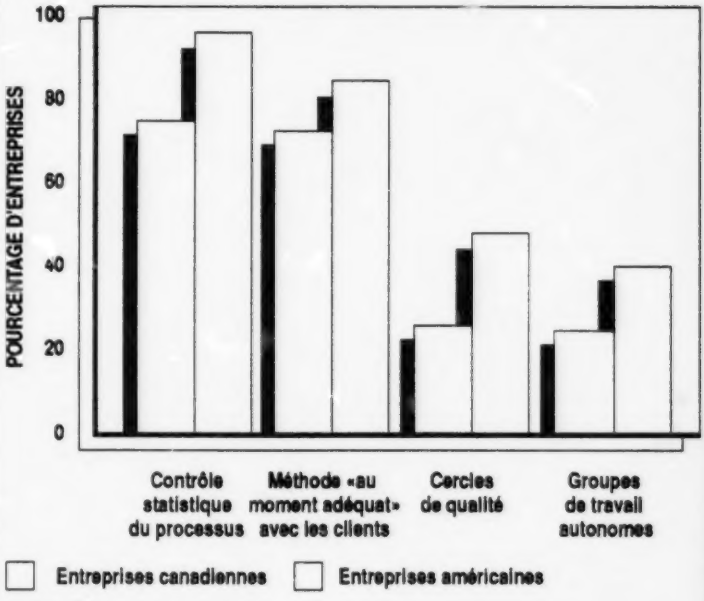
Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

TABLEAU 5 **Technologies de fabrication et systèmes de gestion**
Pourcentage approximatif d'utilisation d'ici 1995



Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

TABLEAU 6 **Utilisation de technologie informatisée - entreprises canadiennes par rapport aux entreprises américaines**



Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

conception, elles pourront s'attarder aux systèmes de gestion perfectionnées.

Comme pour la technologie assistée par ordinateur, les entreprises canadiennes tirent de l'arrière sur les entreprises américaines pour ce qui est de l'utilisation de techniques innovatrices de l'organisation du travail (voir tableau 6). Les fabricants canadiens ont aussi été plus lents à adopter de nouveaux systèmes de gestion. Ces différences s'expliquent par le déclin relativement plus faible des emplois dans le secteur de l'automobile au Canada comparativement aux États-Unis, les attitudes plus traditionnelles envers le travail, l'opposition plus forte au chapitre des concessions et les règles à la japonaise dans le marché du travail canadien.

Même si de nombreux fabricants américains ont des conventions modernes en place, le rendement des travailleurs américains de l'automobile n'est pas vraiment meilleur qu'au Canada. Certains analystes pensent que les relations moins formelles et plus positives entre les travailleurs et la direction dans les usines canadiennes peuvent être en partie responsables pour ce rendement supérieur aux attentes.[2]

[2] *Les gens avant tout*, Rapport du Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie automo Emploi et Immigration Canada, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1988.

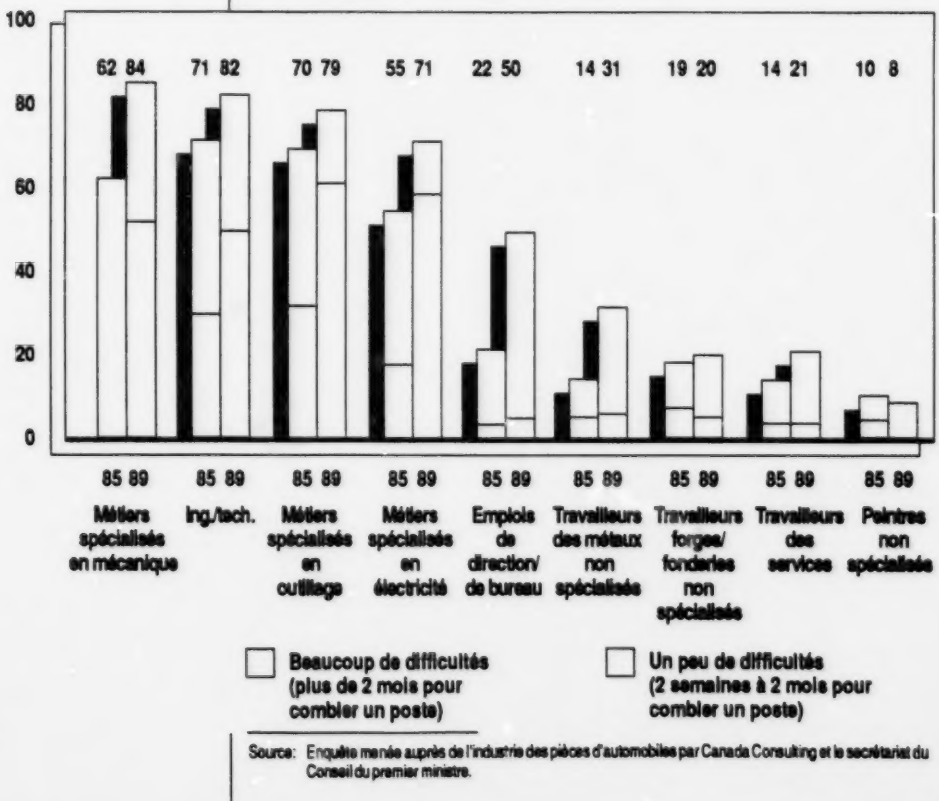
LA NOUVELLE TECHNOLOGIE EXIGE DE MEILLEURES COMPÉTENCES

Les nouvelles technologies et les changements dans la structure de l'organisation de l'entreprise exigent plus de compétences, surtout aux niveaux inférieurs de la compagnie. L'importance du travail d'équipe, des unités à tâches multiples et de l'utilisation de réseaux de fournisseurs signifient que les travailleurs doivent posséder de meilleures compétences de base comme la lecture, l'écriture et les mathématiques, mais aussi des capacités plus avancées de relations interpersonnelles et de résolution de problèmes.

Tandis que 44 % des nouveaux emplois en 1986 exigeaient une éducation postsecondaire, ce chiffre atteindra 64 % entre 1986 et l'an 2000. L'enquête du Conseil a aussi indiqué très clairement cette tendance. Entre 1985 et 1989, la proportion de travailleurs qualifiés dans l'industrie des pièces d'automobiles est passée de 13 % de la main-d'oeuvre à 25 %. D'ici 1995, cette proportion sera d'environ 32 %. Entre temps, le nombre d'emplois non spécialisés diminuera de 40 %, et 49 % de l'industrie comprendra des entreprises dont la main-d'oeuvre non qualifiée sera inférieure à 30 % de la main-d'oeuvre totale.

L'écart s'agrandit toujours entre les compétences dont l'industrie a besoin et celles que la main-d'oeuvre peut offrir. Les entreprises sont de moins en moins capables de trouver des employés ayant les compétences nécessaires pour mettre en place ou utiliser les nouveaux systèmes de fabrication, pour

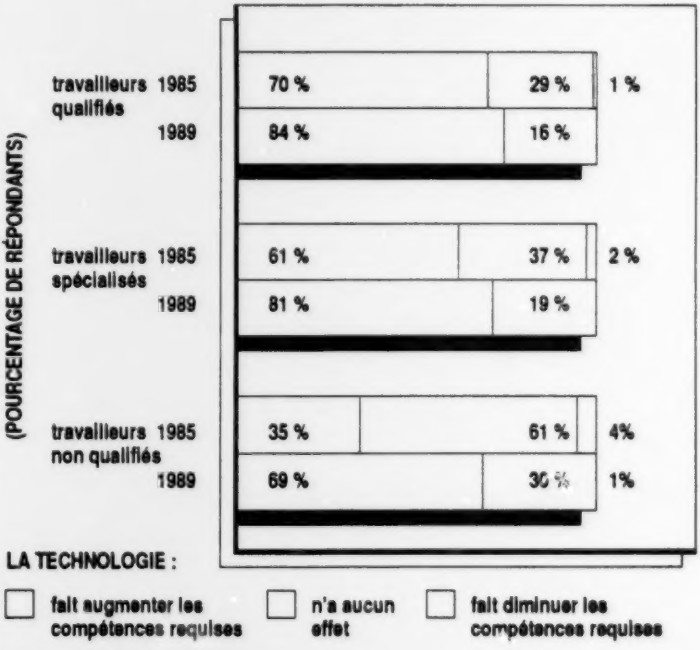
TABLEAU 7 **Pourcentage de répondants ayant des difficultés à embaucher du personnel - deux dernières années**



Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

fabriquer des produits dont la qualité et le rendement rivalisent avec les produits étrangers. En janvier 1988, 14 % des fabricants canadiens ont fait état d'un manque de travailleurs qualifiés. Pendant les entrevues faites au nom du Conseil, un grand nombre d'entreprises de l'Ontario ont dit qu'elles avaient de la difficulté à engager assez de gens de métiers, d'ingénieurs et de techniciens (voir tableau 7). Plus de 50 % des répondants à l'enquête ont dit qu'il leur a fallu plus de deux mois pour combler un poste spécialisé et 45 % ont indiqué avoir eu de la difficulté à trouver des ingénieurs et des techniciens. Ce problème empire depuis 1985. En fait, près de 40 % des répondants ont fait savoir qu'ils ont dû diminuer le

TABLEAU 8 **Compétences en lecture/écriture**



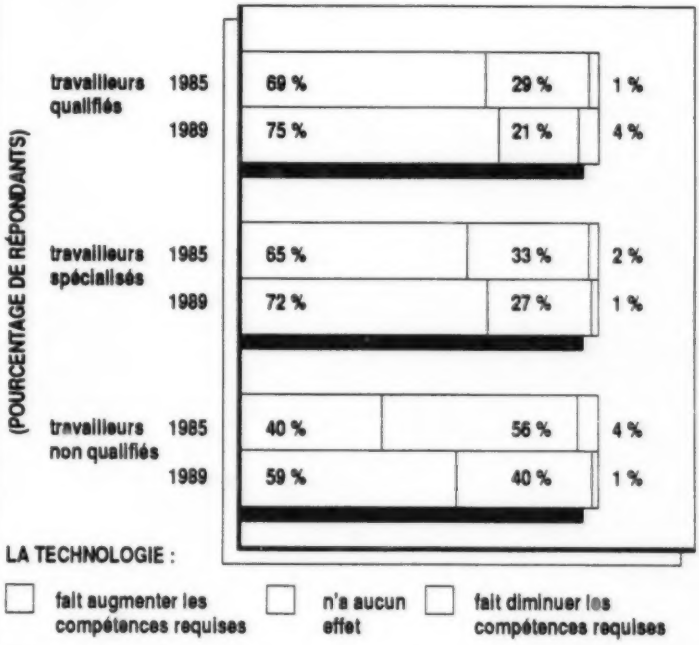
Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

fonctionnement ou refuser des contrats à cause des pénuries de main-d'oeuvre qualifiée.

Les nouvelles technologies de fabrication et de contrôle de la qualité continueront de faire augmenter les compétences exigées des travailleurs sur le plan de la lecture, de l'écriture et des mathématiques (voir tableau 8). Au cours des quatre dernières années, toutefois, l'industrie a pu constater qu'une proportion beaucoup plus grande de nouveaux travailleurs ont des compétences insuffisantes du point de vue de la lecture et de l'écriture. Selon l'enquête, 40 % des nouveaux travailleurs horaire ne possèdent pas les connaissances suffisantes dans ces deux domaines, par rapport à 21 % en 1985. Pendant la même période, la proportion de travailleurs horaires en place ayant des lacunes en lecture et en écriture est restée la même.

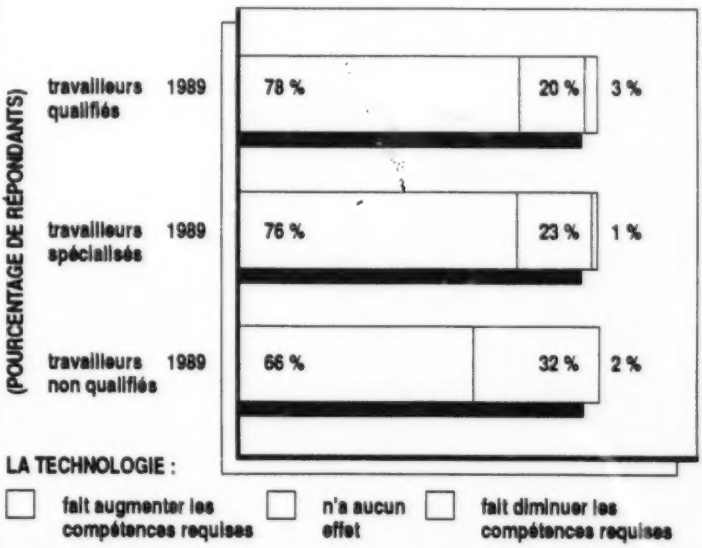
Les nouvelles technologies augmentent également les

TABLEAU 9 **Compétences en mathématiques**



Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

TABLEAU 10 **Compétences en communication**

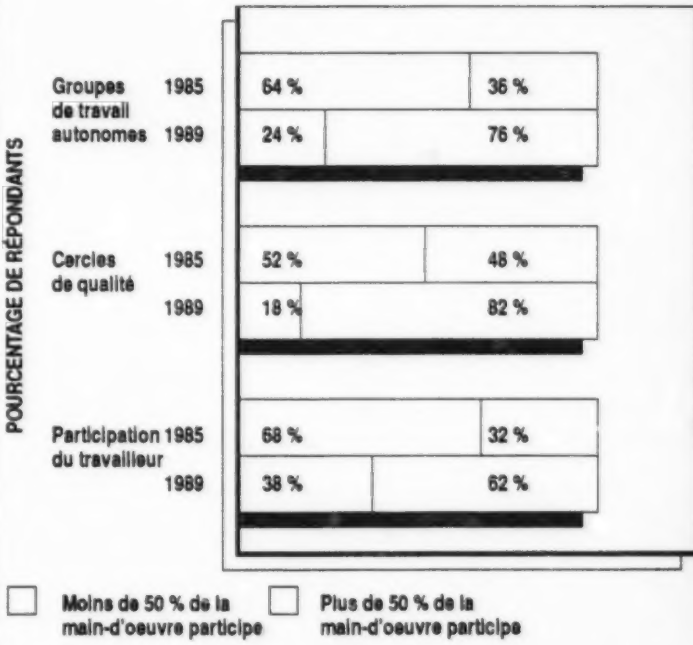


Source: Enquête menée auprès de l'industrie des pièces d'automobiles par Canada Consulting et le secrétariat du Conseil du premier ministre.

connaissances en mathématiques exigées de tous les travailleurs (voir tableau 9). Environ 45 % des répondants de l'enquête jugent insuffisantes les connaissances en mathématiques des travailleurs en place et des nouveaux travailleurs. Cette plus grande part de connaissances de base insuffisantes chez les nouveaux travailleurs reflète les nouvelles exigences de la technologie, plutôt qu'une baisse des compétences de la part des travailleurs ou qu'une lacune du système d'éducation.

Les nouvelles techniques de gestion et d'organisation exigent de meilleures compétences en travail d'équipe et en communications (voir tableau 10). Un nombre considérable des entreprises qui ont répondu à l'enquête ont indiqué que vers le

TABLEAU 11 **Introduction des technologies d'organisation du travail**



milieu des années 90, plus de 50 % de leur main-d'oeuvre participera à de nouvelles organisations comme les groupes autonomes ou les cercles du contrôle de la qualité (voir tableau 11). Cependant, 36 % des répondants trouvent que les compétences en communication des travailleurs horaires en place sont inadéquates, alors que 49 % pensent la même chose de celles des nouveaux travailleurs. À moins de rectifier la situation, cela mettra sérieusement en danger la capacité de l'industrie à adopter les nouvelles méthodes en question.

LA CROISSANCE DES EXIGENCES SUR LE PLAN DES COMPÉTENCES

Les technologies assistées par ordinateur comme les machines CNC et les systèmes CAO exigent que la main-d'oeuvre possède des compétences techniques nouvelles et plus vastes. Le contrôle statistique du processus et les autres technologies d'organisation exigent plus de compétences en résolution des problèmes, et font participer davantage les travailleurs à la prise de décision relative à la production. Ces technologies font aussi augmenter

les compétences requises de postes traditionnellement non spécialisés. Les travailleurs non qualifiés, par exemple, doivent apprendre le contrôle statistique et être capables d'apporter des modifications mineures aux machines. De la même façon, des entreprises diminuent les niveaux de gestion et s'attendent à ce que leurs travailleurs de la production assument plus de responsabilités.

La nouvelle technologie pousse les outilleurs-ajusteurs vers des secteurs à compétences plus élevées en exigeant une intégration plus étroite de la conception et des fonctions de l'usine. Chez Magna International Inc., par exemple, les outilleurs-ajusteurs doivent apprendre à utiliser les ordinateurs et le contrôle statistique du processus. Ils travaillent aussi en collaboration plus étroite avec les ingénieurs et concepteurs pour concevoir de nouveaux outils et évaluer leur rendement. L'augmentation de l'automatisation oblige les outilleurs-ajusteurs à posséder une compréhension plus vaste du processus de fabrication.

Dans l'avenir, l'influence de la nouvelle technologie sur les produits et procédés sera encore plus grande. Son introduction efficace exigera des travailleurs ayant une meilleure compréhension de la production, du fonctionnement des machines et de l'intégration. Autosystems, un fabricant de phares de l'Est de l'Ontario, souligne le besoin d'une main-d'oeuvre de production à compétences multiples, capable d'accomplir différentes tâches comme le moulage, l'application de l'enduit et l'assemblage. DORTEC, qui fait partie du groupe Magna International, fait régulièrement faire à ses outilleurs de la programmation de CNC, de la coupe de fil, de l'ingénierie, de la conception d'outils par CAO et de la recherche-développement de nouveaux procédés. Le contrôle de la production exige une connaissance des ordinateurs dans les postes clés et une éducation post-secondaire avec des connaissances en technologie est nécessaire dans l'usine, où les travailleurs doivent s'occuper du contrôle statistique du processus, de la planification du matériel et d'autres systèmes. Le contrôle de la qualité intègre souvent la technologie chimique et informatique.

LES ENTREPRISES INTRODUISENT DE NOUVELLES MÉTHODES DE GESTION

À la General Motors à Oshawa, l'introduction de véhicules guidés automatiquement (VGA) pour remplacer la chaîne de montage a créé de nouvelles relations patronales-syndicales. Avec la chaîne de montage traditionnelle, les travailleurs sont responsables de tâches qu'ils accomplissent de façon relativement indépendante. Le superviseur détient le rôle du patron et pousse la productivité, qui dépend de la vitesse de la chaîne. Arrêter un véhicule signifie arrêter la production.

Avec les VGA, les travailleurs sont responsables d'une foule de tâches et accomplissent leur travail en équipes. En plus des compétences traditionnelles du monteur, les travailleurs doivent faire preuve de compétences analytiques et interpersonnelles. Le rôle du superviseur est plus un rôle de conseiller ou de personne-ressource. Comme les équipes sont responsables de la qualité, elles contrôlent le débit de production.

Tridon Ltd a concentré ses énergies à créer une organisation où la main-d'oeuvre est de plus en plus autonome. Les employés assument plusieurs responsabilités comme le contrôle de la

qualité, l'entretien préventif et de base, l'achat de nouveaux matériaux, l'utilisation des produits et la gestion de la production, et finalement, de la situation financière de l'entreprise. Chez Autosystems, les travailleurs s'appellent des associés et tous les employés, y compris les travailleurs de la production sont salariés.

INTÉGRATION DES STRATÉGIES SUR LA TECHNOLOGIE ET DE CELLES DES RESSOURCES HUMAINES

La recherche sur la productivité et la qualité dans l'industrie automobile a démontré l'importance d'intégrer la technologie, les affaires et les ressources humaines. Les entreprises constatent que les nouvelles technologies de fabrication et de conception mises en place sans que soient modifiées les politiques des ressources humaines sont trop souvent mal utilisées. De la même façon, les innovations en ressources humaines deviennent inefficaces si elles ne sont pas liées de près à la technologie ou aux stratégies d'affaires. Un grand nombre des répondants de l'enquête de 1989 commencent à implanter des mesures visant à intégrer les ressources humaines et la productivité. Vingt-cinq pour cent des répondants adoptent des méthodes de gestion perfectionnées des ressources humaines en même temps que de nouvelles méthodes de production. Cependant, un grand nombre de fabricants de pièces continuent de donner priorité aux systèmes de production plutôt qu'à la gestion des ressources humaines.

LES ENTREPRISES DEVIENNENT PLUS SÉLECTIVES

L'industrie de l'automobile a répondu à ses besoins en travailleurs plus compétents en effectuant un choix plus sélectif lors de l'embauche et en offrant une formation supplémentaire. Environ 25 % des répondants de l'enquête de 1989 ont indiqué qu'ils utilisent des examens écrits, des entrevues en groupes et des exercices de résolution de problèmes pour embaucher le personnel. Les entreprises se voient forcées d'adopter des politiques d'embauche à long terme et elles évaluent les attentes des candidats afin de faciliter le développement de leur carrière et vérifier si elles cadrent avec la culture de la compagnie. Par conséquent, un taux d'embauche d'une à deux personnes sur dix n'est pas rare. General Motors, par exemple, a embauché 58 apprentis parmi 1 300 candidats en 1989. Cette façon de faire n'est pas seulement causée par les exigences technologiques mais aussi par le coût élevé du taux de roulement des employés.

À Autosystems Ltd., les postulants doivent subir des séances d'évaluation complètes mettant l'accent sur les compétences. Au moyen de quatre entrevues, l'employeur évalue la personnalité du candidat, son désir de travailler, sa capacité de travailler en équipes, sa dextérité manuelle et son attitude envers la qualité. Les aptitudes et l'habileté comptent plus que les certificats ou autres.

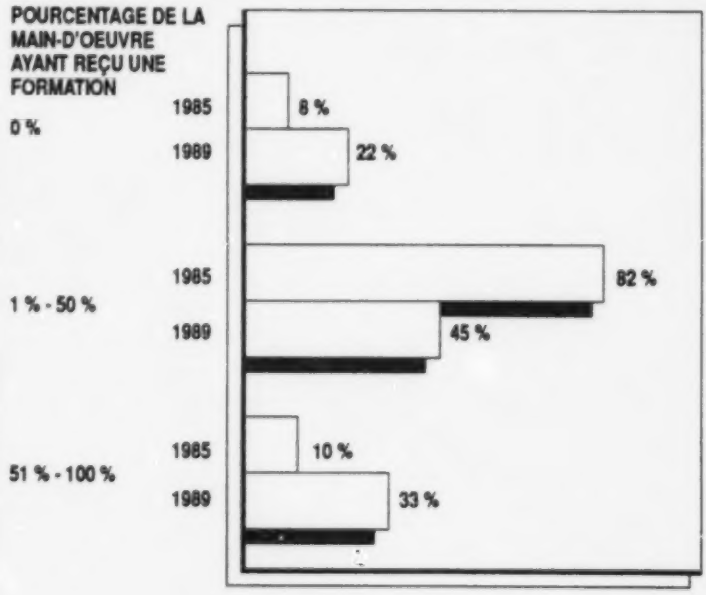
De nombreuses autres entreprises ont des procédures d'embauche semblables qui peuvent comprendre des examens, des entrevues et d'autres méthodes d'évaluation. Souvent, ces entreprises ne sont pas intéressées à engager des personnes sans emplois ou des travailleurs ayant peu de connaissances en lecture, en écriture ou en mathématiques. Elles recherchent plutôt des travailleurs ayant de bonnes compétences de base, une attitude positive envers le travail et la volonté de suivre une formation.

À la General Motors, il n'est pas inhabituel pour un apprenti de se voir refuser plusieurs postes avant d'obtenir un

emploi. La plupart attendent de quatre à cinq ans avant d'être embauchés par cette compagnie. Dans le passé, les apprentis embauchés à la General Motors travaillaient sous l'autorité d'un superviseur de l'entretien dans l'usine. Ils avaient tous des compétences, des aptitudes et des niveaux d'éducation différents. Afin de normaliser les compétences et aptitudes des apprentis avant de les envoyer à l'usine, la General Motors, en coopération avec les Travailleurs canadiens de l'automobile, a créé le Centre de formation des apprentis en août 1989. Au début, le Centre s'est attardé à former des apprentis pour réparer les machines puisque la demande était forte et que l'entreprise pouvait compter sur de bons instructeurs dans ce domaine.

Le Centre de formation est un environnement contrôlé où les apprentis ayant peu de compétences peuvent apprendre les rudiments du métier. Dès leur embauche, les apprentis

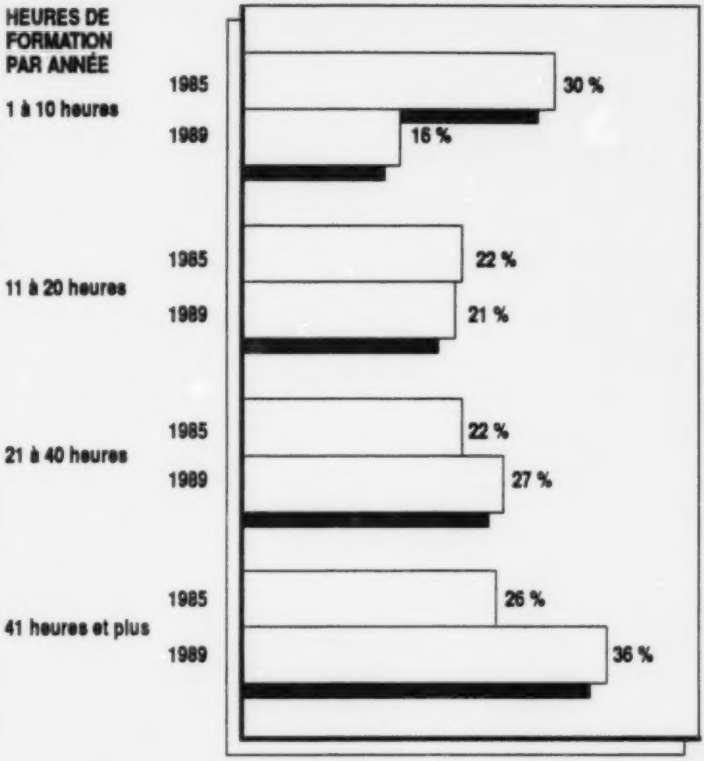
TABLEAU 12 **Entreprises ayant donné une formation formelle au cours des deux dernières années**



commencent un programme de formation de 15 semaines comprenant des cours magistraux et des séances pratiques. Le programme porte sur le transport du courant, le fonctionnement des machines, le soudage, les systèmes pneumatiques et hydrauliques et la sécurité. Grâce à la formation, les apprentis prennent confiance en leurs moyens et sont mieux préparés à assumer leurs responsabilités dans l'usine. Les superviseurs quant à eux connaissent mieux les aptitudes des apprentis.

Même si quelques entreprises essaient d'améliorer les compétences de base de leur main-d'oeuvre, la plus grande part de la formation pour les travailleurs de production porte sur le contrôle de la qualité, la prise de décisions et la résolution de problèmes en équipes. Epton Industries a obtenu beaucoup de succès en utilisant la conception d'expériences comme véhicule de formation. Les employés travaillent en équipes formées

EXHIBIT 13 **Moyenne d'heures de formation reçues**



d'ingénieurs et d'opérateurs et peuvent isoler rapidement les variables qui influencent la qualité ou la productivité. À l'aide de cette technique, Epton s'est vue remettre un prix par la General Motors pour son processus d'extrusion. L'objectif à long terme est d'obtenir un changement de culture dans l'organisation pour mettre en valeur la qualité et l'apprentissage continu.

À Tridon, tous les employés suivent une formation en techniques de résolution de problèmes et de contrôle de la qualité. Le contrôle statistique du processus sert de base à l'apprentissage de la fabrication de niveau mondial. Le programme souligne l'identification d'éléments clés dans la fabrication et la production, la philosophie de l'entreprise, les objectifs dans le contexte d'un marché mondial concurrentiel. Le programme a donné des résultats en améliorant l'attitude, la productivité et les profits.

D'après l'enquête de 1989 sur les fabricants de pièces d'automobiles, les entreprises sont moins nombreuses qu'en 1985 à donner une formation officielle (voir tableau 12).

Cependant, celles qui assurent une formation, investissent plus de temps et font participer plus d'employés (voir tableau 13). Par exemple, les répondants de l'enquête de 1985 ont indiqué que 27 % de leur main-d'oeuvre avait reçu une formation en contrôle statistique du processus. En 1989, cette proportion atteignait 56 %, et on s'attend à la voir grimper à 75 % d'ici 1995. On s'attend à ce que les entreprises investissent

plus dans la formation en adoptant de nouvelles technologies d'organisation du travail et de nouveaux systèmes de gestion.

Les fabricants de pièces d'automobiles japonais soulignent l'importance d'une formation en milieu de travail pour faire acquérir les compétences aux employés de l'usine et ils ont des moniteurs à plein temps qui s'occupent de la formation. De plus en plus, toutefois, la formation à court terme hors du milieu de travail sert à l'acquisition de compétences.

Par contraste, les fabricants nord-américains comptent sur la formation hors du milieu de travail pour faire acquérir des compétences aux travailleurs. La formation en milieu de travail servant surtout à renforcer ces compétences, il s'agit habituellement d'un apprentissage non officiel donné par un collègue. Les entreprises plus innovatrices nommeront un responsable qui coordonnera et mettra en place les programmes de formation.

Les fabricants de pièces d'automobiles japonais et ceux plus innovateurs en Amérique du Nord passent beaucoup de temps à faire connaître le milieu de travail et la culture de la compagnie à leurs employés. Cependant, cette pratique n'est pas encore répandue dans l'industrie. En général, les entreprises nord-américaines font peu d'efforts pour initier les nouveaux travailleurs et améliorer leurs compétences de production, et accordent encore moins d'importance à l'esprit d'équipe et aux relations interpersonnelles.

LES FABRICANTS DU SECTEUR DE L'AUTOMOBILE DEVRONT RELEVER DE NOMBREUX DÉFIS

Tous les analystes semblent unanimes à dire que l'industrie est de plus en plus consciente de la valeur de la formation en regard des changements technologiques. Cependant, il y a place à la discussion entre les intervenants pour ce qui est du contenu et de la façon de fournir cette formation. Le patronat voit la formation comme un outil; un moyen d'atteindre un niveau de concurrence mondiale et de s'y maintenir. Il prône la compétence dans certaines tâches relatives à des emplois précis. Les travailleurs voient la formation comme un moyen d'acquérir des compétences qui donnent de meilleures possibilités de carrière et encouragent le développement personnel.

Cependant, à cause de l'importance de la concurrence internationale, patronat et syndicats cherchent des façons de diminuer les coûts et d'améliorer la qualité. Un grand nombre de ces entreprises essaient de collaborer avec les travailleurs et modifient leur technologie et leur organisation pour devenir plus concurrentielle sur le plan mondial. La concurrence étrangère mettra de la pression sur les fabricants de pièces pour les forcer à diminuer les coûts et à améliorer la qualité. La capacité d'une entreprise à utiliser la nouvelle technologie de façon créative et à garder une main-d'oeuvre bien formée, déterminera si cette entreprise aura un rôle à jouer dans l'avenir de ce secteur vital de l'économie ontarienne.